IRPP

Christian Dufour

Restoring the Federal Principle: The Place of Quebec in the Canadian Social Union

January 2002

Vol. 3, no. 1

30 YEARS

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of IRPP or its Board of Directors.

102-05245/

Policy Matters

IRPP

Christian Dufour

Restoring the Federal Principle: The Place of Quebec in the Canadian Social Union

January 2002

Vol. 3, no. 1

Enjeux publics

ISSN 1492-7004 | Policy Matters

Christian Dufour was born in 1949 in Chicoutimi and trained as a lawyer. He now conducts research and teaches at the École nationale d'administration publique (ENAP) in Montreal. He is a much sought-after speaker and analyst on the themes of Canadian federalism, Quebec-Canada relations, identity issues and major government reforms.

After serving three years as assistant to the Ombudsman, he joined the Quebec public service in 1975 where he worked for 12 years in the field of federal-provincial relations and immigration. His various assignments at the secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) included that of executive assistant to the deputy minister and director of planning and research. From 1987 to 1992, he taught in the Political Science Department at Laval University. During this period, he was also in charge, at the Institute for Research on Public Policy, of research projects on Quebec nationalism and the concept of a distinct society.

Mr. Dufour is the author of *A Canadian Challenge: Le défi québécois* (1990), *La rupture tranquille* (1992) and *Lettre aux souverainistes québécois et aux fédéralistes canadiens qui sont restés fidèles au Québec* (2000). He has also contributed to several edited works and is the author of many articles in academic journals and newspapers.

Summary

In this study, Christian Dufour analyzes the political context within which the Social Union Framework Agreement (SUFA) was signed, in February 1999, the political developments that have taken place on the intergovernmental scene since then, and the possibilities for renewal of the Agreement from a Quebec perspective. He argues that SUFA is the most recent manifestation of an impasse between Quebec and Canada that goes back to the repatriation of the Canadian Constitution in 1982 without Quebec's consent. SUFA illustrates once again the inability of the Canadian political system to integrate Quebec's particular vision of federalism and of the country. According to the author, deteriorating Canada-Quebec relations have increasingly negative consequences for the entire country and constitute the greatest structural problem facing the country.

Though the political route appears to be blocked at present, Dufour identifies a number of avenues that could lead to a new dynamic. However, it is highly unlikely that a change of circumstances will in itself resolve the basic problem. For that to happen, the rest of Canada, as well as Ottawa, will have to recognize the specificity of Quebec, following on the Calgary Declaration and the December 1995 federal motion on the distinct society, and accept its true implications, whether it be opting out, asymmetry or, simply put, Quebec's right to be different. Only as a strong distinct society will Quebec be able to participate effectively in strengthening the Canadian social union and to share its dynamism with the rest of the country. Above all, the author highlights the fact that a strong federal principle implies the *sharing* but also the *separation* of powers between two levels of government and that this has always been vital for Quebec.

For its part, Quebec will have to become a full participant in Canadian intergovernmental relations in the field of social policy. The fact that Quebec has not signed the Agreement does not mean that it is not part of Canada, that it is not a party to Canadian federalism or that it should not be involved in federalism as it is applies to social policy. According to Dufour, Quebec's dynamic and innovative approach to social policy in recent decades gives it ample credibility to defend its views in intergovernmental forums. It will also need to adapt its traditional constitutional positions to a new context wherein constitutional jurisdictions ar"e not as clearly delimited as they once were.

Overall, Dufour argues, SUFA is not the major historical development for Canada that many had hoped it would be. The Agreement is short-sight-

ed and it contains serious flaws and contradictions. Moreover, Quebec's non-participation clearly renders it deficient as a framework from which to chart a renewed national project.

Introduction 6

From Saskatoon to SUFA: The Third Round in the Canada-Quebec Impasse 7

Federalism and the Social Union 9

The Social Union Framework Agreement 11

Canada-Quebec Relations In a State of Flux 12

Intergovernmental Developments Since the Signing of SUFA 16

Prospects for the Future 17

Conclusion 21

Notes 24

References 26

Introduction

The backdrop for this paper is the last section of the Social Union Framework Agreement (SUFA) reached between the federal government and all provinces and territories except Quebec on February 4, 1999. This section states that, before the end of the third year of the Agreement, the "governments will jointly undertake a full review of the Agreement and its implementation and make adjustments as required." More generally, now, six years after the 1995 Quebec referendum and 20 years after the adoption of the *Constitution Act, 1982*, is an opportune moment to examine some of the major trends in Canadian federalism, both in general and as they relate to Quebec.

It is by no means clear that SUFA will actually undergo a real re-examination, much less a thorough one. Indeed, for the Agreement to be renewed the parties would merely need to hold a meeting, at the end of which the Agreement would be declared as having been "re-examined." This would avoid the need to renegotiate the Agreement, a process that might prove difficult (not least for Ottawa) and cast doubt upon the supposed success of three years ago. Paradoxically, it can be argued that it is the very flaws in the Agreement — which will be discussed below — that make a genuine re-evaluation and subsequent improvements highly improbable. A real review and revision would be more plausible if SUFA rested on a stronger foundation.

Even if a genuine review did take place, it is even less likely now than it was in February 1999 that this process would lead Quebec to join in. In point of fact, SUFA is, in the sphere of intergovernmental relations, the most recent manifestation of a deep and longstanding impasse between Quebec and Canada. Because the problem is essentially political rather than technical in nature, the present analysis is also largely political. Indeed, one of the few things that stand out clearly in this muddled picture is that we will get nowhere by deluding ourselves about the true nature of the problem at hand. In this paper I shall seek to put some of these unavoidable truths in context.

That said, it is entirely possible in light of the Canadian federal system's history of alternating periods of centralization and decentralization that the deterioration in Canada-Quebec relations, which we have witnessed for decades, will give way to a new phase in which the functional aspects of those relations will come to the fore. In this spirit, I will suggest a number of ways to break the current impasse and will identify areas of discourse that point to solutions which, although not in the cards now, might eventually become possible. I will examine the nature and evolution of Canada-Quebec relations over the past two decades and in particular highlight the opportunities as well as the inherent dangers that

have emerged more recently in the context of the social union. Finally, I will attempt to show that, independent of SUFA's serious flaws, Quebec cannot remain on the sidelines of Canadian intergovernmental relations in the field of social policy. After all, the fact that Quebec has not signed the Agreement does not mean that it is not part of Canada, that it is not a party to Canadian federalism or that it should not be involved in federalism as it is applied to social policy.

From Saskatoon to SUFA: The Third Round in the Canada-Quebec Impasse

After Quebec joined the provincial/territorial consensus at the Annual Premiers' Conference held in Saskatoon in August 1998, it seemed for a time that the social union debate might bring about a new beginning in Canada-Quebec relations.[1] This consensus on ways of cooperating with regard to the social union was in line with Quebec's view of Canadian federalism, especially with respect to its opting-out provisions. Until then, Quebec had chosen not to take part in the discussions initiated by the other provinces in the wake of the significant cuts in social spending announced by Ottawa in 1995, only attending the provincial-territorial meetings as an observer.

Those who are unfamiliar with Quebec, or who have forgotten why so many Quebecers who are attached to Canada have become sovereigntists over the last 30 years, might well ridicule the idea of Quebec signing an agreement on the basis of a provision allowing it to opt out of any arrangements made under the said agreement. Such a blinkered perspective misses the key point — the openness and goodwill that Quebecers have always shown towards Canada, as long as they felt that the vision that lies at the core of their membership in the federation was being respected. Indeed, Quebec's participation earlier in the SUFA process might have changed the dynamics of the discussions. Its representatives undoubtedly would have suggested to their counterparts that they thought more in terms of social federalism than in terms of a social union, making it easier for the provinces to find common ground. Moreover, Quebec constitutes not only the francophone pole of the Canadian duality, but it is also one of the country's main regions. Its participation could have served to bolster the regionalism that has spread throughout English-speaking Canada over the last 30 years, in Ontario as well as in other wealthy and powerful provinces like Alberta and British Columbia.

In any event, it should also be noted that the provincial-territorial consensus reached in Saskatoon was not limited to the right to opt out. The consensus

also dealt with different ways of managing interdependencies and promoting cooperation on social policy. Moreover, it recognized that the federal government plays an important role in social policy, even though the provinces should continue to be primarily responsible for core programs. Thus by joining the provincial-territorial consensus (albeit only because there was a clear-cut and broad-based right to opt out), Quebec implicitly accepted the implications of a Canadian social union, which meant it had adjusted its own position.

Unfortunately, in early February 1999 the provincial-territorial common front, which Quebec had joined after having made unprecedented concessions, fell apart in just a few hours.[2] It is true that in the months following Quebec's decision to join, the position of its premier, Lucien Bouchard, had considerably weakened. During the fall 1998 Quebec election campaign, Bouchard had stressed to voters the importance of granting him a strong mandate to negotiate on the issue of the social union following the Saskatoon consensus. The subsequent re-election of the Parti Québécois government with a plurality of seats in the National Assembly but with fewer votes than the Liberals significantly weakened Bouchard's hand, in relation to both his own party and his federal and provincial/territorial counterparts in the ensuing negotiations on the social union agreement.

Nevertheless, the political reversal that followed and led to the swift conclusion of an agreement (i.e., SUFA) between the federal government and the other provinces and territories constituted an abandonment of Quebec by its provincial partners. It was also a lost opportunity at a broader level. This event confirmed and further deepened the Canada-Quebec impasse, a situation that goes back to the repatriation of the Canadian Constitution in 1982 without Quebec's consent and exacerbated with the failure of the Meech Lake Accord in 1990.[3]

These three events — constitutional change in 1982, constitutional tinkering in 1987–90 and an administrative agreement in 1999 — are part of the same pattern, for they demonstrate the structural inability of the Canadian political system to incorporate part of its historical and geopolitical heartland with its own particular vision of federalism and of the country. The problem is that the rest of Canada has never truly recognized the legitimacy of Quebec's distinct vision of Canadian federalism, and the presence of a sovereigntist government now serves as an excuse for ignoring that vision. But the impasse is also due to a Quebec secessionist movement which refuses to engage seriously with Canada and which the rest of the country tends to identify with Quebec as a whole.

Beyond the substantive issues, the processes that led to all three agreements were also similar. In all three cases, interprovincial alliances that included Quebec eventually crumbled, with the "French province" finding itself isolated within Canada. The events leading to the signing of SUFA inevitably increased

Quebec's distrust of interprovincial alliances, a distrust that was already well ingrained following the failure of the Meech Lake Accord.

The SUFA episode, among others, also serves to demonstrate that the Canadian intergovernmental system has become significantly biased against Quebec and its particular concerns, which have become more marginalized than ever before in Canadian history.

Federalism and the Social Union

As one of 14 partners in intergovernmental discussions, it is very difficult for Quebec to defend or impose a vision that differs, in fundamental respects, from the one that tends to prevail in the rest of the country.

Canadian duality now exists only at a formal linguistic level and is no longer linked to the reality of Quebec. There is currently no desire to give real meaning to Quebec's distinct character; the concept of equality among the provinces has become a dogma, thwarting both the growth of Canadian regionalism and recognition of the Canadian duality. The fact that Quebec public opinion has over time grown more sympathetic to some form of independence for the province, which is seen in the rest of the country as a threat to Canada's very survival, has done nothing to improve this situation.

It is important to recall these things because the issue of "national unity," as it is called in the rest of Canada, clearly influenced the SUFA negotiations — although this is not openly acknowledged. It manifested itself in a deep distrust of Premier Bouchard, who was seen in the rest of Canada as an unparalleled negotiator prepared to play the Canadian intergovernmental game without renouncing his "separatist" ambitions. Also, the other regions of Canada, being more homogeneous than Quebec, aspire whether consciously or not to a more unitary regime. The principles of sovereignty and equality of each level of government in its own jurisdictions and the need for clear jurisdictional boundaries are often seen as less important than ensuring cooperation, dialogue and partnership between the two levels of government. From this perspective, a national, *senior* level of government should work in concert with a provincial, *junior* level, in jurisdictional areas that are becoming increasingly interwoven. The fact remains, however, that by signing SUFA the provinces gave up significant authority in social policy in exchange for Ottawa's promise to grant additional dollars for health care.

As for the federal government, one of its main goals in seeking a social union agreement was to counteract the forces threatening to rupture the country. It sought to reinforce Canadian identity and promote national unity by showing

Quebecers that Canadian federalism is capable of change. It is hard to imagine a more ill-suited approach to the problem. The federal government was making itself out to be a promoter of change even though the changes it proposed were the very opposite of what Quebecers wanted. Indeed, they weaken what is considered an absolute minimum for Quebec — the maintenance of a strong federal principle wherein each level of government is sovereign within its areas of jurisdiction.

Federalism is a system that provides for the *sharing* but also the *separation* of powers between two levels of government. The objective is to govern communities that are both similar and different, allowing them to live together in harmony. The very nature of the federal principle implies a fundamental degree of separation that has always been vital for Quebec. That is why federalism should not be confused, as it often is, with subsidiarity, partnership or decentralization. These concepts are undeniably important, but they apply as much to a unitary system of government as to a federal system. Federalism is based on cooperation, certainly, but also on a diversity of visions and communities. That is why Canada must maintain a strong federal principle if it is to keep Quebec in the fold.

Indeed it is largely because of Quebec that Canada is a federation. The government of Quebec, the only government in Canada to be controlled by a majority of francophones, has always been a greater advocate than the other provinces of a strong federal principle. On the other hand, it could also be argued that since the 1976 rise to power of the Parti Québécois through to the 1995 referendum, Quebec's de facto withdrawal from this system has contributed to a weakening of the federal principle in Canada.

In its most recent and misguided effort to deal with the Quebec question, Ottawa has failed to recognize the fact that an ill-conceived social union that was artificially agreed upon in an effort to thwart the "separatists," far from solving the problem, would only make matters worse. In the long run, the real problem is not the existence of Quebec sovereigntists per se, but the corrosive effects of Quebec's poor integration within Canada. This situation can only be exacerbated by defining a social union that does not take into account Quebec's distinct vision of federalism. Indeed, a parallel can be drawn between this situation and the 1982 enshrinement of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, a process that cast aside Quebec's specificity and consent and thus caused a rift between Quebecers and other Canadians even though they basically share the same values.

Furthermore, an artificial social union agreement alienates not only Quebec but also other regions, particularly the West, which do not entirely share Ottawa's vision in social policy. As will be seen below, however, positive developments may well result from this situation.

The Social Union Framework Agreement

Beyond the political obstacles, both old and new, what are the likely consequences of the framework agreement itself for Quebec and the rest of Canada?

To begin with, SUFA's mobility provisions certainly appear incompatible with the maintenance of a strong federal principle. By definition the existence of two levels of government, each sovereign within its own jurisdictions, implies that either level government may at times chose to exercise its powers in its own way. There is a growing tendency, however, to consider every difference an unacceptable barrier to the mobility of citizens, a disparity that must be corrected to conform to a pan-Canadian standard. Over and above the laudable objective of eliminating unnecessary barriers, SUFA's provisions on mobility would have the effect of creating an unrealistic number of all-encompassing commitments, in addition to affecting many programs in which there are significant differences between Quebec and the other provinces. As Claude Ryan aptly put it: "I also doubt that, in the areas directly linked to its distinct character, Quebec will be willing to cede to an outside authority its constitutional jurisdiction in education, health and social services."[4]

As for the rest of the Agreement, it is a typical product of old-style executive federalism with its emphasis on technical and bureaucratic aspects.[5] It focuses on improving intergovernmental processes, not on questions of substance; it relates to issues that are usually discussed behind closed doors and neither concern directly nor interest the public. Thus the Agreement's aim "to ensure effective mechanisms for Canadians to participate in developing social priorities and reviewing outcomes" borders on the surreal.[6] More generally, this also makes it difficult to ascertain what has really happened over the past three years at the intergovernmental level regarding the social union.

Even from a federalist perspective, for Quebec to endorse the Agreement would have been a fundamental and damaging political about-face, as the Quebec Liberal leader, Jean Charest, who was originally in favour of such an agreement, admitted regretfully. This was also the view of a number of experts, including former advisor to the Trudeau and Mulroney governments, André Burelle, who concluded that SUFA amounted to putting the provinces under trusteeship.[7]

Even leaving aside the Quebec issue, SUFA has significant shortcomings. It is certainly not the major historical development for Canada that many had hoped it would be. Paradoxically, these shortcomings have been best described by Harvey Lazar, a well-known expert on intergovernmental relations and one of the Agreement's main advocates.[8]

Lazar highlights the many contradictions that lie at the heart of SUFA. These include disputes over the interpretation of the Agreement, its degree of formality, the implications of the provisions for citizen participation and intergovernmental cooperation, and the vision of Canada's future as implied in the Agreement — in short, disagreements over the very essence of the Agreement. It is evident that these problems go well beyond the normal tensions and contradictions inherent in any political agreement, especially when one considers the fact that some of the SUFA signatories (Premiers Klein and Harris come to mind) were elected on an ideologically right-wing platform that is very different from the values promoted by Ottawa in social policy.

In fact, the contradictions are so deep and fundamental that one might legitimately ask whether an agreement exists at all, and on what exactly. What is clear, on the other hand, is *why* there was an agreement. Two circumstantial but powerful factors came into play: the urgent need for the provinces to obtain additional health-care funds from Ottawa, and a Canadian nationalist reaction against the "separatist" Quebec government. But the more one thinks about it, the more the Agreement appears to be short-sighted, incomplete, and riddled with contradictions and flaws.

SUFA is weighted in Ottawa's favour and, as currently written, does not significantly constrain the federal government's ability to intervene in social policy, even though this was what the provinces intended when they initiated the SUFA process. Considering that the new political climate which has emerged in some regions of the country, particularly the West, is undermining the political foundations of the Agreement in those regions, it comes as a relief that SUFA is only an administrative document, with no legal clout, and that Quebec did not sign it.

Canada-Quebec Relations in a State of Flux

It should be pointed out at the outset that there is nothing in the events that have occurred since 1999 to suggest that Quebec was mistaken in its decision not to take part in SUFA. In fact, three years later, it is more apparent than ever that this was the only option for Quebec. The situation was difficult enough after the signing of SUFA, when Quebec was abandoned by the other provinces for a third consecutive time, but it has deteriorated even more over the past year as a result of two major political developments, the first in Ottawa and the second in Quebec City. However, there may be a ray of hope on the horizon.

The first development, in Ottawa, was the triumphant re-election in November 2000 of Jean Chrétien's Liberal government, with a majority of the

votes in Quebec.[9] The Liberal victory has reinforced the federal government's hard stance on the Quebec issue and a tendency to consider the case closed. The fact that the Liberal Party of Canada received more votes in Quebec than the Bloc Québécois, two years after the Liberal Party of Quebec won more votes than the Parti Québécois in the Quebec election, is widely seen in Ottawa as a vindication of the Chrétien government's policies and attitudes towards Quebec, on the issue of the social union as well as others. That said, Prime Minister Chrétien, viewed by some as the national political figure who represents the greatest obstacle to the normalization of relations between Canada and Quebec, may be serving his last mandate and should be leaving the stage in the next two to three years.

The second development, in Quebec City, was the sudden and unexpected resignation in January 2001 of Premier Lucien Bouchard, which also helped pave the way for a potential changing of the guard in terms of political actors historically linked to the Canada-Quebec impasse. The immediate effect, however, was to harden the discourse of the Parti Québécois government. Indeed, the PQ has reverted to a more hard-line sovereigntist position under the leadership of Premier Bernard Landry, who made it clear that he intended to adopt a more active stance in promoting Quebec sovereignty.

However, Premier Landry may prove to be another example of the "Nixon effect."[10] After an initial return to his sovereigntist roots, Bernard Landry the realist might come to play the Canadian federalism game more effectively than his Péquiste predecessors in a context where the achievement of Quebec sovereignty becomes very unlikely.

In the fall of 2000, Quebec's Minister of Intergovernmental Relations, Joseph Facal, had stated that the social union and fiscal imbalance were the two most important intergovernmental issues facing Quebec. Facal's reappointment to his portfolio in the new Landry government, on March 9, 2001, suggested that there would be little change in these priorities. This was confirmed a few months later when Premier Landry announced the creation of a task force to study the issue of fiscal imbalance between the two levels of government. The task force, headed by Yves Séguin, a former Liberal cabinet minister, is expected to release its report in February 2002.

Quebec's desire to participate actively was also evident at the Annual Premiers' Conference in Victoria on August 3, 2001. The issue of fiscal imbalance was among the main topics on the agenda under the sponsorship of Ontario Premier Mike Harris. Premier Harris' position received support from a surprisingly outspoken Premier Bernard Lord of New Brunswick, a province that is usually more likely to side with the federal government. At the conference, Premier Landry argued in favour of a transfer of tax points to ensure a permanent source

of revenues to meet increasing provincial health-care needs, and the other premiers agreed to explore this option. Since then, the very existence of a fiscal imbalance has been strongly contested by the federal government, specifically by three senior ministers — Paul Martin, Allan Rock and Stéphane Dion. (It is revealing that no mention of SUFA was made at the premiers' conference, even though a major subject clearly linked to the Agreement — the financing of health care in Canada — was the main topic of discussion.)

It is also the case that the resignation of the charismatic Lucien Bouchard as premier of Quebec has greatly increased the possibility of Jean Charest's Liberals taking over the reins of power within two years. This outcome will be even more likely if Premier Landry is unable to accept what promises to be a failure of his sovereigntist offensive. Although a change of government would immediately boost Quebec's credibility in intergovernmental relations, it would not automatically resolve the Canada-Quebec problem, which, after all, is not a sovereigntist invention. In other words, although the current political landscape is not at all conducive to a break in the impasse, this situation is likely to change rather quickly — but that in itself will not solve the basic problem.

One further political development that appears to be negative for the West but could perhaps have positive repercussions in terms of Canada-Quebec relations is also an outcome of the last federal election. The election revealed the inability of the Canadian Alliance to win significant support east of Manitoba. The party was clearly unable to present itself as a credible alternative to the reigning Liberal Party. Over the past year, the disarray within the Canadian Alliance and the forced resignation of its new leader, Stockwell Day, combined with the unlikely prospects of reorganizing the Canadian right under Joe Clark's Progressive Conservative Party, has for all intents and purposes put the country under a one-party Liberal regime.[11]

One may recall that it was the creation, a decade ago, of a sovereigntist party at the federal level that initiated this whole process. Following the failure of the Meech Lake Accord in 1990, Lucien Bouchard, then a federal Conservative cabinet minister, immediately created the Bloc Québécois, whose very existence was seen as a threat in the rest of the country. This, in turn, fuelled the rise of another regional party — this time in the West — the Reform Party, later to become the Canadian Alliance.[12] A dozen years on, we find ourselves with a one-party regime in Ottawa: the Liberals are the only party capable of winning power, a situation that has unhealthy consequences from every point of view. Once a governing party is no longer worried about losing the next election, the prime minister's powers — already substantial in a Westminster-style government like Canada's — become virtually unlimited.

So far, Bloc Québécois Members of Parliament have kept out of the political process that was triggered by the creation of their party. This inertia on the part of sovereigntists sitting in the House of Commons is all the more regrettable because such a historic opportunity may not present itself for some time, resulting as it does from a deepening of Western alienation. This alienation certainly has its own specific causes and dynamics, but it could be argued that it has been accentuated as a result of a failure to integrate Quebec and Quebec nationalism into the political life of Canada.

The provincialism in which the rest of Canada has managed to imprison itself in order to avoid recognizing Quebec's distinct character has, in some respects, backfired.[13] It has made Canadian political culture excessively provincial, in the strict sense of the word, while at the same time preventing the institutional and political expression of Atlantic and Western Canadian regionalism.

During the hearings of the Pepin-Robarts Commission in the late 1970s, regional alienation, particularly in Western Canada, emerged as one of Canada's two main political problems, the other being the Quebec question. Prime Minister Pierre Trudeau eventually shelved the commission's report, but twenty-five years later the sense of alienation in the West is deeper than ever. For instance, instead of pursuing efforts to achieve greater political power at a national level through Senate reform or a federal government dominated by the Canadian Alliance, a number of credible representatives from the West are now advocating a very different approach which consists of building strong provincial powers, particularly in Alberta and British Columbia. Public figures from Alberta have even suggested as a model the Quebec of the Quiet Revolution, with its theme of *maîtres chez nous* (masters in our own house), its Caisse de dépôt (deposit and investment fund) and its Régie des rentes (pension board).[14]

Perhaps we are witnessing a return to the convergence of Quebec-Western interests that provided Brian Mulroney's Conservative government two strong political mandates between 1984 and 1993, allowing him to conclude a free-trade agreement with the United States and to almost succeed at reintegrating Quebec into the Canadian Constitution through the Meech Lake Accord. However, there is an element that is fundamentally new and positive in the present context, particularly in Alberta, where the environment is increasingly favourable to the right to opt out, a stance that is similar to Quebec's traditional position. Ralph Klein's return to the Alberta legislature on March 12, 2001, for a third mandate as premier, has certainly not hampered this movement. This could increase the potential for greater constitutional asymmetry applied to Quebec and other large provinces.[15]

Finally, recent changes in the political leadership in a number of other provinces should also be noted: Lorne Calvert became premier of Saskatchewan in

January 2001, followed by Liberal Roger Grimes in Newfoundland in February and Liberal Gordon Campbell in British Columbia in June. Some of the consequences of these changes could already be seen at the 2001 Annual Premiers' Conference, such as the support of the new premier of British Columbia for the position of Ontario's Mike Harris on fiscal imbalance. The premier of Alberta remains at the head of a Conservative government that has chosen a different path from the traditional Canadian social democracy, which Ottawa promotes in the field of social policy. However, the departure of Mike Harris, announced in October 2001, will perhaps pave the way for a renewed role of the state and public administration in that province. This would be a welcome turn of events given that Quebec is always affected by what happens in Ontario and such a change could eventually serve to narrow the gap in the vision and values of these two neighbouring provinces.

Intergovernmental Developments Since the Signing of SUFA

It is difficult to identify, let alone properly assess, the developments that have taken place at the Canadian intergovernmental level since the signing of SUFA. Nevertheless, a number of points are worth noting. First, the Ministerial Council on Social Policy Renewal, the body responsible for implementing the Agreement, has made virtually no progress on a number of issues of particular interest to the provinces, such as the mechanisms for avoiding and resolving disputes; and the monitoring and evaluation of the Agreement. The Ministerial Council has met only three times since SUFA was signed and, tellingly, has not met at all since the signing of the Health Accord in September 2000.

It should also be noted that SUFA was not mentioned once in Premier Gordon Campbell's five-page letter of August 30, 2001 to Prime Minister Chrétien in which he reported on the results of the Annual Premiers' Conference. Yet the letter makes a number of references to the First Ministers' Meeting held in September 2000, including a query about how Ottawa planned to follow up on its agreement to develop, in conjunction with the provinces, a mechanism for resolving disputes in the health-care field. On that subject, the federal Minister of Health, Allan Rock, responded unequivocally that Ottawa did not intend in any way to abandon all or any of its exclusive powers to interpret and apply the *Canada Health Act*.[16]

It will be recalled that at the First Ministers' Meeting of September 2000 the alliance between the premiers of Canada's two largest provinces, Quebec and Ontario, scored a political victory, effectively forcing Ottawa's hand in amending

the conditions to be attached to the transfer of additional health-care funds. This showed that, despite the new political and constitutional context created by, among other things, the *Constitution Act, 1982*, Canadian geopolitics are still influenced by the "old" Canada, in that it is difficult to impose anything on the former Upper and Lower Canadas when they join forces to oppose it.

Ultimately, the impact of SUFA has been more noticeable in the sectoral-level forums such as the Meeting of Ministers of Social Services and in sectoral initiatives such as the Health Action Plan (the Health Accord) and the Agreement on Early Childhood Development, which resulted from the First Ministers' meeting on September 11, 2000. Strengthened by a framework agreement that gives it a new legitimacy in social policy matters, especially through the clear and unprecedented recognition of its spending power, Ottawa now appears to attach less importance to the work of the Ministerial Council on Social Policy Renewal than to the sectoral-level forums. This could have something to do with the fact that the Council membership includes representatives of the central agencies, who are more likely than representatives of their respective provincial departments to want to reconsider some of the concessions made by the provinces.

Thus, when it is not taking unilateral action, the federal government seems to rely on the sectoral-level forums made up of provincial ministers and technocrats. The latter are more inclined to accept Ottawa's leadership in social policy, as was the case during the era of cooperative federalism and shared-cost programs that ran from the beginning of the post-war period to the mid-1960s. Ottawa's ultimate aim appears to be to establish a uniform accountability framework from coast to coast and to harmonize evaluation standards. Nevertheless, some of the representatives of the large provinces in the sectoral-level forums often try to dampen Ottawa's zeal, either because they do not agree completely with the federal government or because they distrust it.

Prospects for the Future

There is reason to be uneasy about the ongoing negative effects on Canadian politics of Quebec's non-participation in the 1982 Constitution and, more recently, the Canadian Social Union Framework Agreement. Indeed, the fact that Quebec is politically poorly integrated into Canada prevents Canadian democracy from functioning effectively. The results of the fall 2000 federal election are the most recent demonstration of this. It also has pernicious effects on the intergovernmental system as a whole, as witnessed by the hasty and artificial way in which SUFA was concluded.

Nevertheless, given that the main problem of the Canadian political system in regards to Quebec is its systematic refusal to recognize its distinct character, the province's non-participation in SUFA — besides being defensible and legitimate from a federalist point of view — could lead paradoxically to greater openness on this fundamental issue in the rest of the country. Not only does the Agreement run counter to the interests of some provinces, but Quebec's non-participation clearly renders it deficient as a framework from which to chart a renewed national project.[17]

Claude Ryan has identified three possible ways of solving this problem, which can be summarized as follows: greater decentralization of powers to the provinces, similar to what is being proposed by the Canadian Alliance; a return to a more classic type of federalism (recommended by, among others, André Burelle) centred on clear and rigorous respect for the respective jurisdictions of each level of government and on joint decision-making in matters of common interest; and, finally, clear and effective recognition of the distinct character of Quebec.[18] I have also focused on the latter two approaches — strengthening of the federal principle and affirmation of Quebec as a robust, distinct society within Canada — in a recent analysis.[19]

It must be admitted that all of these avenues appear to be blocked at present, and it is highly unlikely that any of them could be seriously considered in the context of the SUFA review. However, as I have pointed out, circumstances may well change and it is important to be prepared for such an eventuality.

Paradoxically, Quebec's refusal to sign an administrative agreement that neither binds it constitutionally nor politically affords it more power and room to manoeuvre than did its decision not to ratify the *Constitution Act, 1982*, which nevertheless applies in every respect to *la belle province*. However, Quebec will only continue to enjoy this advantage if it adopts a more proactive approach to Canadian intergovernmental relations in the field of social policy.

Quebec's dynamic and innovative approach to social policy in recent decades gives it more than enough credibility to defend its views in an effective manner in intergovernmental forums.[20] In this regard the present circumstances are fundamentally different from those of the 1945–60 period, when Quebec complained about Ottawa's incursions into its areas of jurisdiction but did not have the wherewithal to act.

That said, Quebec needs to adapt its traditional constitutional position to better reflect the needs of the distinct society that it has become at the beginning of the 21st century. In particular, it must acknowledge the fact that constitutional jurisdictions are not self-contained as they once were. Indeed, even though Quebec's vision of federalism remains relevant, it has become outdated in some

respects. For instance, its steadfast opposition, on principle, to any federal involvement in provincial areas of jurisdiction ignores the reality of the last 50 years, a period during which the federal spending power has been used in Quebec with sometimes positive consequences for its citizens — an example is the housing provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation in the post-war years; of course, had the Meech Lake Accord been accepted, Quebec would have been more willing to acknowledge this reality.

However, Quebec should be careful not to become party to SUFA until it obtains a clear right to opt out with financial compensation, a *sine qua non* for its ability to interact effectively with the rest of Canada. This recommendation is particularly addressed to any future Liberal government that might be tempted to sign the Agreement without obtaining the necessary concessions. Ultimately, this would only make the problem worse.

The Quebec Liberals' most recent position on SUFA is presented in detail in the final report of the Special Committee of the Quebec Liberal Party on the Political and Constitutional Future of Quebec Society. The Agreement is deemed unclear and deficient in many respects, in particular with regard to the length of notice before the implementation of new federal pan-Canadian programs and the method of consulting with the provinces about these; the limits on the federal spending power in terms of direct, unilateral federal payments to individuals and organizations as well as transfers to the provinces; the mobility provisions; redress mechanisms for citizens; the respective roles and responsibilities of the federal and provincial governments in the sectors covered by the Agreement; and the method for preventing and settling disputes. As for the measures that are most problematic from Quebec's point of view — public accountability, evaluation of the provinces, identification of best practices and the development of comparable indicators for measuring results — the Liberals suggest that the SUFA provisions seem promising but that it might be worthwhile referring to the wording used in the September 2000 Health Accord. The overall assessment is that "it should be up to the provinces to agree on mechanisms for developing the necessary convergence in areas of provincial jurisdiction."[21]

The tone of the report, which concludes that the issue of the Canadian social union is evolving and that "the Agreement still needs to be tried and improved," seems overly optimistic about the future of SUFA, notwithstanding the Quebec issue. As for the latter, it would be naïve to think that Quebec's refusal to sign the Agreement was simply due to easily-resolved technical issues such as the design of an appropriate opting-out formula. In fact everything suggests that the federal refusal to allow Quebec the right to opt out is rooted in the longstanding impasse between Quebec and Canada.

In terms of broader strategy, it is important to recognize the links between the two principal structural problems facing Canada: Quebec nationalism and Western alienation.[22] For Quebec in particular, the experience of three consecutive failures to achieve broad interprovincial consensus, as well as the success of its alliance with Ontario in September 2000, should teach it to rely on circumstantial and temporary alliances with one or more provinces that have the means and motivation to oppose Ottawa's centralizing aims.

Naturally, the larger provinces of Ontario, Alberta and British Columbia immediately spring to mind. Quebec should take advantage of Western Canada's current focus on provincial autonomy as an opportunity to promote asymmetrical federalism as a potential solution to both the Quebec problem and Western alienation. On the other hand, the impressive performance of the New Brunswick premier on the subject of fiscal imbalance at the August 2001 Premiers' Conference in Victoria is a reminder that Quebec should not *a priori* exclude any province. Indeed, the social union issue serves to illustrate the complexity of the relationship between Quebec and the rest of Canada. Although the convergence of interests between Quebec and a region like the West is evident and appears to have great potential, important differences remain. For example, the Quebec government continues to espouse an essentially social-democratic orientation that garners wider support in Quebec than in the rest of Canada. Thus Quebecers are less interested perhaps than Albertans or Ontarians in having the federal government's social-democratic vision act as a counterweight in the social policy field. Differences in provincial wealth and resources are also a factor. In terms of per capita wealth, Quebec ranks somewhere in the middle, between the small Atlantic provinces, which are financially heavily dependent on Ottawa, and the large, wealthy provinces west of the Ottawa River. It is in Quebec's interest to have Ottawa maintain its role in the redistribution of Canada's wealth and as such it cannot support the demand to allocate federal social transfers purely on a per capita basis. The support of the small provinces may therefore be useful to Quebec, since, like them, it receives significant sums from the federal government. The key is for Quebec to be present, flexible and dynamic, but not to harbour any illusions about how solid alliances are.

Although alliances may be necessary, they can never resolve all of Quebec's problems. Quebec is an entity in itself and must be able to go its own way from time to time without this being seen as an aberration or as a sign of disloyalty to Canada.

In this spirit, it is important that governments and the public come to recognize that the Canadian intergovernmental system has become structurally biased against Quebec and its particular concerns. This bias is amply demonstrat-

ed by the fact that an intergovernmental agreement can be considered valid even though it has not been signed by the only province with a francophone majority.

The basic idea is to remind Canadians that Quebec has a distinct vision of Canada, one that is still relevant. As has been pointed out, this does not preclude the need for Quebec to adapt to a new context where constitutional jurisdictions are not as clearly delimited as they once were. On the other hand, Quebec's specificity has not prevented it from harmonizing its policies with those of the other provinces. But it must be understood, nonetheless, that Canada's abandonment of a strong federal principle, combined with its refusal to recognize the true implications of Quebec's distinct character, can only result in a continuing deterioration of the Quebec problem, with negative consequences for the entire country.

Quebec, for its part, should express its willingness to cooperate in good faith with the other provinces and the federal government on social policy matters as long as mechanisms can be put in place to take into account its distinct character in this field, thus following up on the Calgary Declaration and the December 1995 federal motion on the distinct society. The other provinces should have recognized, for example, that Quebec's desire to opt out of the Millennium Scholarship Fund was based on its specific needs in education matters, and should have supported its request to withdraw from this program.[23]

Finally, the question of fiscal imbalance that what raised at the Premiers' Conference in August 2001 is a key issue that should be kept on the agenda. The increasing imbalance between Ottawa's revenue sources and its constitutional responsibilities relative to that of the provinces needs to be addressed as it ultimately works against the maintenance of a strong federal principle in Canada.

Conclusion

Since the 1995 Quebec referendum, there has been a tendency within the Canadian political and intergovernmental system to ignore and even deny, despite all evidence to the contrary, that there even is a problem between Quebec and the rest of Canada. This tendency to hide one's head in the sand, which seems to have become the norm in Ottawa power circles and among the English-speaking intellectual elites, is of great concern for the future of the country. Indeed, without a problem there is no need for a solution. More fundamentally, such a mindset prevents us from turning the energy inherent in facing any problem towards finding a solution while there is still time.

Canadians must come to realize that there is something fundamentally wrong with a political process which is incapable of dealing with the concerns of

all the consecutive governments of the only province with a francophone majority, home to the founding people (in terms of the construction of the Canadian identity) and a quarter of the Canadian population. The increasingly evident alienation of Quebec's francophone majority within Canada remains the greatest problem facing the country and one that should be uppermost in the minds of both citizens and political leaders.

Even among those who do believe there is a Canada-Quebec problem, the objective no longer seems to be the historical reconciliation of Quebec with the rest of Canada but, rather, the total defeat of the "separatists," who are, such people are convinced, the country's only real problem. According to this analysis, francophones who voted overwhelmingly "Yes" in the 1995 referendum simply did not know what they were doing. This fairy-tale view of the world is the mirror image of unrealistic sovereigntist ideology. Such federalist illusions do not take Canada's or Quebec's reality into consideration. They do not reflect an understanding of the Quebec fact, a national phenomenon that is firmly rooted in the history of Canada and thus one that will not disappear simply because it cannot be expressed positively. Nations do not wither away in this manner, certainly not in an era of globalization marked by stronger local and national identities. An iron law of human history is that the greater the effort to deny the existence of a nation, the more this gives rise to negative expressions of nationalism.

It is crucial that Canadians be better informed on these matters. The fact is that a sense of alienation as deeply felt and as well-documented as that of the francophone majority in Quebec will not simply disappear with the defeat of the sovereigntists, but will instead destroy the country from within. As is the case for other national identities, for Quebec society to remain an open society it requires that certain points of reference that are specific to it be respected. One such point is the predominance of French without excluding English. To reiterate, the ongoing deterioration of Canada-Quebec relations has increasingly negative effects on the entire country and constitutes a greater danger today than Quebec separation. As sovereignty becomes less a functional political project than an unrealizable dream, and as the problems and frustrations related to Canada-Quebec tensions increase without any prospect of solution, there is a risk that some individuals could get out of control. Every effort must be made so that the situation of Quebec within Canada does not become another Ireland.[24]

One step in the right direction would be to confront the problem head-on — even if there is no immediate solution — instead of continuing to systematically ignore it. SUFA is useful in this respect precisely because it is such a clear manifestation of the Quebec-Canada impasse, and therefore serves to highlight a problem in a system that denies its very existence.

However, SUFA no longer has the historical importance once attributed to it. And it will have even less importance in the future if Quebec decides to become actively involved on the intergovernmental scene. The Health Accord might be a good starting point for discussion in this regard. It has been approved by both the premier of Quebec and the leader of the Quebec Liberal Party, on the premise that it is up to the provinces to agree on mechanisms for convergence in areas of provincial jurisdiction. There is some indication that Quebec might be able to see to it that SUFA falls to the wayside, even if it is not formally abolished.

Quebec is different from other provinces and as long as it is not recognized and treated as such, Quebec society will have a greater tendency to keep its distance and try to withdraw from Canada — that is what it requires in order to participate fully and positively in the Canadian enterprise. It is only as a strong distinct society that Quebec will be able to participate effectively in strengthening the Canadian social union and share its own dynamism with the rest of the country.

Notes

1 In this regard, I should note that in early June 1998 I was asked by the Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec to write a report "on the proposed Social Union in relation to Quebec's view of Canadian federalism." In that report, I analyzed, among other things, the potentially positive consequences of Quebec's joining the interprovincial consensus and recommended that it do so. See Dufour (1998).

2 See Noël (2000, p. 9).

3 The content of this agreement, which was entirely reasonable in the Canadian context, had been reached under ideal conditions: the Quebec government of the time was federalist, the federal government was willing to recognize Quebec's distinct character and it was a period of prosperity that fostered a spirit of generosity and openness.

4 Ryan (2000, p. 209). On the subject of mobility, see also the study by Frémont (2000).

5 "Executive federalism" refers to the specifically Canadian system of federal-provincial and interprovincial agreements and conferences, at all levels and in most fields, which has become an important arena of power in Canada.

6 On this subject, see the thoughtful analysis by Phillips (2001). Phillips is sceptical about the effect of the Agreement's provisions on citizen participation and whether they will be implemented, noting that their success depends largely on federal grants to citizens' groups whose concerns are by definition more likely to resemble those of Ottawa than of the provinces. Roger Gibbins (2001) writes even more pointedly of the decisive victory of intergovernmentalism over populism.

7 Burelle (1999); See also Gagnon (2000), Noël (2000), Frémont (2000), Binette (2000) and Ryan (2000).

8 See Lazar (2000*a*) and Lazar (2000*b*).

9 However, the sovereigntist Bloc Québécois again won the majority of votes among francophone Quebecers.

10 It took someone as far to the right as Richard Nixon, with his die-hard anti-communist beliefs, to be the first American president to visit Red China.

11 According to Massicotte (2001), given the current alignment of political parties, the Canadian electoral system prevents changes from taking place at the federal level; the system undermines Canadian unity by accentuating regional variations in party representation, leaving the impression that the country is more polarized than it is. Massicotte argues that an electoral system based on proportional representation would have more advantages than drawbacks, but concludes that such a change appears unlikely in the foreseeable future.

12 The Reform Party was formed just prior to the Bloc Québécois. However, the BQ's success was such that it quickly acquired the status of Official Opposition, to the indignation of many English-speaking Canadians. This gave further impetus to the Reform Party to become a national party.

13 Dufour (1990).

14 See Harper et al. "Open Letter to Ralph Klein" (2001). Political scientist Roger Gibbins (2001) provides a revealing analysis of this new dynamic and the fact that it undermines SUFA's political foundations in the West.

15 See also Spector (2001).

16 "Rock Rules Out Independent Medicare Referee" (2001).

17 This emerged from several of the papers presented at the conference "Perspectives and Directions: The Social Union Framework Agreement," organized by the Saskatchewan Institute of Public Policy at the University of Regina on February 3-4, 2000.

18 Ryan (2000).

19 Dufour (2000).

20 Quebec's dynamism in the social policy field is well documented. See, for example, Noël (1997, p. 241) and Vaillancourt (2002).

21 Quebec Liberal Party (2001, pp. 87-91).

22 Aboriginal and multicultural issues are not structural in the sense used in the Pepin-Robarts Report.

23 It was essentially to avoid penalizing Quebec students that the province finally reached an agreement with Ottawa. Quebec now has to live with an agreement that does nothing to solve the underlying problem.

24 On this subject, see Dufour (1998) and Dufour (2000, pp. 76-79).

References

Binette, André. "Principles." In *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses*, eds. Alain-G. Gagnon and Hugh Segal. Montreal: IRPP, 2000.

Burelle, André. "Union sociale: mise en tutelle des provinces." *Le Devoir*, February 15, 1999, A7.

Dufour, Christian. *Lettre aux souverainistes québécois et aux fédéralistes canadiens qui sont restés fidèles au Québec*. Montreal: Stanké, 2000.

——. *Rapport sur le projet d'union sociale en regard de la vision québécoise du fédéralisme canadien*. Quebec: Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, July 1998.

——. *A Canadian Challenge: Le défi québécois*. Lantzville: IRPP/Ollichan, 1990.

Frémont, Jacques. "Mobility Within Canada." In *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses*, eds. Alain-G. Gagnon and Hugh Segal. Montreal: IRPP, 2000.

Gagnon, Alain-G. and Hugh Segal, eds. *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses*, Montreal: IRPP, 2000.

Gibbins, Roger. "Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA." *Policy Matters*, Vol. 2, no. 3 (July 2001).

Harper, Stephen, Tom Flanagan, Ted Morton, Rainer Knopp, Andrew Crooks and Ken Boessenkool. "Open Letter to Ralph Klein." *National Post*, January 26, 2001, A14.

Lazar, Harvey. "The Social Union Framework Agreement: Lost Opportunity or New Beginning?" *Working Paper 3*, Kingston: School of Policy Studies (August 2000*a*).

——. "The Social Union Framework Agreement and The Future of Fiscal Federalism." In *Canada: The State of the Federation, 1999-2000: In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2000*b*.

Massicotte, Louis. "Changing the Canadian Electoral System." *Choices*, Vol. 7, no. 1 (February 2001).

Noël, Alain. "General Study of the Framework Agreement." In *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses*, eds. Alain-G. Gagnon and Hugh Segal. Montreal: IRPP, 2000.

Noël, Alain. "The Federal Principle, Solidarity and Partnership." In *Beyond the Impasse: Toward Reconciliation*, eds. Roger Gibbins and Guy Laforest. Montreal: IRPP, 1997.

Phillips, Susan D. "SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece?" *Policy Matters*, Vol. 2, no. 7 (December 2001).

Quebec Liberal Party. *A Project for Quebec: Affirmation, Autonomy and Leadership*. Report of the Special Committee of the Liberal Party of Quebec on the Political and Constitutional Future of Quebec Society (October 2001).

"Rock Rules Out Independent Medicare Referee." *The Gazette* (Montreal), November 14, 2001, A10.

Ryan, Claude. "The Agreement on the Canadian Social Union as Seen by a Quebec Federalist." In *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses*, eds. Alain-G. Gagnon and Hugh Segal. Montreal: IRPP, 2000.

Spector, Norman. "Klein et Landry sont faits pour s'entendre." *Le Devoir*, March 13, 2001, A7.

Vaillancourt, Yves. "Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'Union sociale canadienne." *Policy Matters*, Vol. 3, no. 2 (January 2002).

IRPP Research Staff
Hugh Segal (president)
Geneviève Bouchard
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-President, Operations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Traduction
Maureen Magee

Production
Chantal Létourneau

Design
Schumacher Design

IRPP
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Website: www.irpp.org

Related Publications from IRPP:

Susan Phillips, "SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece?" *Policy Matters*, Vol. 2, no. 7 (December 2001).

Alain Noël, « Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales/Power and Purpose in Intergovernmental Relations », *Enjeux publics*, vol. 2, n° 6 (novembre 2001).

Roger Gibbins, "Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA/Conjoncture variable : Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale," *Policy Matters*, Vol. 2, no. 3 (July 2001).

Alain Noël, "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 2 (March 2000).

Alain-G. Gagnon and Hugh Segal (eds.), *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2000). ISBN: 0-88645-184-1

These publications and others are available on our website: www.irpp.org

IRPP

Christian Dufour

Rétablir le principe fédéral : la place du Québec dans l'union sociale canadienne

Janvier 2002

Vol. 3, nº 1 (f)

30 ANS YEARS

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Enjeux publics

Christian Dufour

Rétablir le principe fédéral : la place du Québec dans l'union sociale canadienne

Janvier 2002

Vol. 3, nº 1 (f)

Policy Matters

ISSN 1492-7012 | Enjeux publics

Né en 1949 à Chicoutimi, **Christian Dufour** est avocat. Il fait présentement de la recherche et enseigne à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) à Montréal. C'est un conférencier et un analyste recherché sur les thèmes du fédéralisme canadien, des relations Québec-Canada, des questions identitaires et des grandes réformes de l'État.

Après avoir été assistant du Protecteur du citoyen pendant trois ans, il est entré en 1975 à l'emploi de l'administration publique québécoise où il a travaillé une douzaine d'années dans le domaine des relations fédérales-provinciales et de l'immigration. Au secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC), il a été, entre autres, adjoint exécutif au sous-ministre et directeur de la planification et de la recherche. De 1987 à 1992, il a enseigné au département de science politique de l'université Laval. Durant cette période, il a également été responsable, à l'Institut de recherche en politiques publiques, de projets de recherche sur le nationalisme québécois et le concept de société distincte.

M. Dufour est l'auteur de *Le défi québécois* (1989), *La rupture tranquille* (1992) et *Lettre aux souverainistes québécois et aux fédéralistes canadiens qui sont restés fidèles au Québec* (2000). Il a également contribué à plusieurs ouvrages collectifs et signé plusieurs articles dans les revues spécialisées et les journaux.

Résumé

Dans cette étude, Christian Dufour analyse le contexte politique qui a mené à la signature de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), en février 1999, les développements politiques récents sur la scène intergouvernementale ainsi que les possibilités de renouvellement de l'entente, dans la perspective du Québec. Il soutient que l'ECUS constitue la plus récente manifestation du blocage Canada-Québec qui date du rapatriement de la constitution canadienne, en 1982, sans le consentement du gouvernement du Québec. L'ECUS révèle de nouveau l'incapacité du système politique canadien à intégrer la vision spécifiquement québécoise du fédéralisme et du Canada. L'auteur considère que le pourrissement du problème québécois a des conséquences de plus en plus négatives sur l'ensemble du pays et qu'il constitue le plus grave problème auquel le Canada est confronté.

Bien que la conjoncture politique actuelle demeure défavorable à tout déblocage, l'auteur identifie certaines pistes susceptibles de mener à une dynamique nouvelle. Mais il est peu probable que ces facteurs conjoncturels règleront à eux seuls le fond du problème. Pour ce faire, dit-il, le reste du Canada, y compris le gouvernement fédéral, devra reconnaître la spécificité du Québec, dans le prolongement de la Déclaration de Calgary et de la motion sur la société distincte adoptée en décembre 1995, et en accepter les implications concrètes, que ce soit le droit de retrait, l'asymétrie, ou plus simplement le droit à la différence. Ce n'est qu'en tant que robuste société distincte que le Québec pourra participer de façon constructive au renforcement de l'union sociale canadienne et faire bénéficier le pays de son dynamisme. Mais surtout l'auteur insiste sur le fait qu'un principe fédéral fort suppose la séparation aussi bien que le partage de la souveraineté et que cet élément fondamental de séparation est vital pour le Québec.

De son côté, le Québec devra devenir un participant à part entière des relations intergouvernementales canadiennes : ce n'est pas parce qu'il n'a pas signé l'ECUS qu'il n'est pas dans le Canada, qu'il n'est pas dans la fédération et qu'il ne doit pas intervenir dans les applications sociales du fédéralisme. Particulièrement innovateur et dynamique en matière de politiques sociales au cours des dernières années, il jouit de la crédibilité nécessaire pour faire valoir ses vues de façon efficace dans les différents forums intergouvernementaux. Il devra aussi adapter ses positions constitutionnelles traditionnelles à la réalité de 2002 et prendre sérieusement en considération le fait que le partage des compétences n'implique pas des sphères d'action aussi étanches que par le passé.

En définitive, l'ECUS ne constitue pas pour le Canada le développement historique que certains ont voulu y voir. Elle est trop conjoncturelle et comporte en outre de sérieuses lacunes et contradictions. De plus, parce que le Québec n'y souscrit pas, elle apparaît clairement déficiente comme élément de construction d'un projet national canadien renouvelé.

Introduction 6

De Saskatoon à l'ECUS : prise 3 du blocage politique Canada-Québec 7

Le fédéralisme et l'union sociale 9

L'Entente-cadre sur l'union sociale 11

L'évolution des relations Canada-Québec 13

Les développements intergouvernementaux depuis la conclusion de l'ECUS 17

Quelques pistes d'avenir 18

Conclusion 23

Notes 25

Références 27

Christian Dufour

Introduction

La rédaction de ce texte a été motivée par le dernier article de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) dont ont convenu le gouvernement fédéral et ceux des territoires et de toutes les provinces à l'exception du Québec, le 4 février 1999. Cette clause prévoit qu'avant la fin de la troisième année de l'entente, « les gouvernements entreprendront conjointement une évaluation complète de l'entente et de sa mise en œuvre, et ils feront, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires à l'entente ». D'une manière plus large, six ans après le référendum québécois de 1995 et vingt ans après l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, il s'agit d'une occasion de procéder à l'évaluation de certaines tendances lourdes de l'évolution du fédéralisme canadien et de leur signification pour le Québec.

Il n'est pas acquis qu'il y aura un véritable réexamen complet de l'ECUS : les parties pourraient se contenter de tenir une réunion au terme de laquelle l'entente serait déclarée « réexaminée », pour être aussitôt reconduite. Cela permettrait d'éviter une renégociation qui pourrait s'avérer difficile, entre autres pour Ottawa, et qui serait susceptible de remettre en cause les succès d'il y a trois ans, ne fussent-ils que formels. Paradoxalement, on peut penser qu'en fait, ce sont les graves lacunes de l'entente, dont il sera question plus loin, qui rendent improbables une réévaluation et une amélioration véritables. Cela serait sans doute plus plausible si l'accord disposait d'assises plus profondes que ce n'est le cas actuellement.

Même dans l'hypothèse où il y aurait effectivement révision de l'entente, la possibilité que le Québec y adhère à la faveur de ce processus apparaît actuellement plus mince encore qu'elle ne l'était en février 1999. C'est que l'ECUS représente, au plan intergouvernemental, la plus récente version du vieux et profond blocage Canada-Québec. Parce que le problème à résoudre est essentiellement politique, et non technique, l'analyse qui suit sera en grande partie politique : en effet, s'il y a quelque chose de clair dans ce portrait embrouillé, c'est que l'on n'avancera à rien si l'on se berce d'illusions sur la nature réelle du problème auquel on est confronté, surtout si l'on n'est même plus capable de simplement le « nommer ». Nous nous emploierons donc à rappeler quelques-unes de ses réalités incontournables.

Cela dit, dans un système fédéral canadien dont l'histoire a été rythmée par une succession de périodes de centralisation et de décentralisation, on ne peut totalement exclure que la détérioration graduelle de la relation Canada-Québec, à laquelle on assiste impuissants depuis des décennies, fasse place à un nouveau cycle où les aspects fonctionnels de cette même relation prendraient le dessus. Dans cet esprit, le présent texte essaiera de faire ressortir certaines pistes susceptibles de mener à un déblocage et de révéler des embryons de solutions. Il fera le

point sur l'existence, la nature, les opportunités mais aussi sur les périls de la question Canada-Québec, telle qu'elle se manifeste dans le dossier de l'union sociale. On insistera enfin sur le fait que, en dépit des lacunes fondamentales de l'ECUS, le Québec ne peut rester un simple observateur des relations intergouvernementales canadiennes dans le domaine social : ce n'est pas parce que le Québec n'a pas signé l'entente qu'il n'est pas dans le Canada, qu'il n'est pas dans la fédération et qu'il ne doit pas intervenir dans les applications sociales du fédéralisme.

De Saskatoon à l'ECUS : prise 3 du blocage politique Canada-Québec

On a pu espérer un moment que le dossier de l'union sociale allait permettre un certain déblocage de la relation Canada-Québec, lorsque Québec a adhéré au consensus provincial-territorial à l'occasion de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux au début d'août 1998 à Saskatoon[1]. Ce consensus sur les façons de collaborer au sein de l'union sociale canadienne répondait à la vision québécoise du fédéralisme, notamment parce qu'il incluait un droit de retrait. Jusque-là, Québec s'était contenté d'assister à titre de simple observateur aux réunions provinciales-territoriales, demeurant en retrait des discussions lancées par les provinces à la suite des coupures importantes dans le financement des programmes sociaux annoncées par Ottawa en 1995.

Ceux qui ne connaissent pas le Québec, ou qui ont oublié pourquoi tant de Québécois attachés au Canada sont devenus souverainistes depuis trente ans, ne manqueront pas de tourner en ridicule l'adhésion du Québec à un tel consensus, basée sur le droit de retrait. Cette vision à courte vue passe à côté de l'essentiel : l'ouverture et la bonne volonté qu'ont toujours manifestées les Québécois à l'égard du Canada, dans la mesure où l'on respectait la vision qui motive leur adhésion à la Confédération canadienne. Si elle était advenue plus tôt, la participation du Québec aux discussions sur l'union sociale en aurait probablement changé la dynamique, amenant les autres provinces à penser davantage en termes de fédéralisme social que d'union sociale, augmentant les convergences possibles. Par ailleurs, en plus de constituer l'assise francophone de la dualité canadienne, le Québec est aussi une province-région du Canada. Sa participation aurait permis d'enrichir ce régionalisme qui s'est généralisé depuis trente ans à l'ensemble du Canada anglais, en Ontario ainsi que dans des provinces riches et puissantes comme l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Pour revenir au consensus provincial-territorial de Saskatoon, il est également important de spécifier qu'il ne se limitait pas seulement au droit de retrait. On y parlait aussi des différentes façons de gérer les interdépendances en matière sociale et de promouvoir la collaboration en ce domaine; on y reconnaissait également que le gouvernement fédéral joue un rôle important au plan social, même si les gouvernements provinciaux demeurent les premiers responsables des programmes de base. L'entrée du Québec dans le front commun des provinces, fût-ce par le biais d'un droit de retrait réel et substantiel, l'aura amené à reconnaître davantage les implications canadiennes de ce dossier au Québec et à adapter sa position en conséquence.

Malheureusement, au début de février 1999, le front commun interprovincial auquel avait adhéré le Québec après avoir fait des concessions inédites, s'est effondré en quelques heures[2]. Il est vrai que dans les mois qui avaient suivi cette adhésion, un élément avait considérablement affaibli la position de ce négociateur exceptionnel qu'était le premier ministre québécois Lucien Bouchard. Lors de la campagne électorale de l'automne 1998, ce dernier avait spécifiquement attiré l'attention des électeurs québécois sur l'importance de lui accorder un mandat fort pour être en mesure de négocier de façon efficace le dossier de l'union sociale, dans la foulée de l'adhésion du Québec au consensus de Saskatoon. Le Parti québécois (PQ) fut effectivement réélu avec une pluralité de sièges à l'Assemblée nationale mais avec un moins grand nombre de votes que le Parti libéral du Québec (PLQ), ce qui diminua la marge de manœuvre du premier ministre québécois dans ce dossier, que ce soit par rapport à son propre parti ou à ses partenaires du fédéral et des autres provinces.

Il n'en reste pas moins que ce revirement politique intergouvernemental avait toutes les apparences et la réalité d'un lâchage du Québec par ses partenaires provinciaux : une occasion manquée comme on en voit peu, qui aboutit à la conclusion à toute vapeur de l'ECUS entre le gouvernement fédéral et les autres provinces et territoires. L'opération confirma et accentua un blocage politique Canada-Québec qui ne manque pas d'inquiéter à terme. Ce blocage remonte au rapatriement et à la modification substantielle de la constitution canadienne en 1982, sans le consentement du gouvernement du Québec. Il s'est approfondi durant la période 1987-1990, lors de la tentative avortée d'intégrer le Québec à cette constitution au plan politique, avec l'Accord du lac Meech[3]. Il s'est confirmé en 1999 avec l'ECUS.

Ces trois événements (la modification constitutionnelle en 1982, la quasi-modification constitutionnelle de 1987-1990, et l'entente de nature administrative de 1999) vont dans le même sens : ils manifestent l'incapacité structurelle du système politique canadien à incorporer son cœur historique et géopolitique

québécois, de même que la vision spécifiquement québécoise du fédéralisme et du Canada. Le problème est que le reste du pays n'a jamais vraiment reconnu la légitimité de cette vision du fédéralisme canadien, et la présence d'un gouvernement québécois souverainiste lui sert maintenant de prétexte pour ne plus en tenir compte du tout. Mais le mouvement souverainiste québécois est également responsable de ce blocage, lui qui se refuse à jouer vraiment le jeu canadien et que le reste du Canada a tendance à identifier au Québec tout entier.

Au-delà de la substance, ces trois ententes sont aussi allées dans le même sens sur le plan du processus : dans les trois cas, des fronts communs interprovinciaux incluant le Québec se sont finalement dissous, la « province française » se retrouvant isolée au sein du Canada. Les événements ayant entouré la conclusion de l'ECUS n'ont fait qu'augmenter la méfiance du Québec à l'égard des fronts communs interprovinciaux, qui était déjà forte depuis l'échec de l'Accord du lac Meech et le rapatriement de la constitution.

L'ECUS démontre, comme bien d'autres dossiers, que le système intergouvernemental canadien est devenu considérablement biaisé contre le Québec et ses préoccupations spécifiques, et que ces dernières sont marginalisées comme jamais auparavant dans l'histoire du Canada.

Le fédéralisme et l'union sociale

Le Québec n'est qu'un partenaire sur 14 dans les discussions intergouvernementales canadiennes. Il lui est très difficile d'y défendre et d'y imposer une vision qui, sur certains points fondamentaux, est différente de celle qui tend à prévaloir dans le reste du Canada.

La dualité canadienne n'existe plus que sur un plan linguistique formel qui ne coïncide pas avec la réalité québécoise. On refuse que le caractère distinct du Québec ait quelque conséquence pratique que ce soit. Le concept de l'égalité des provinces est devenu un dogme empêchant autant l'épanouissement du régionalisme que celui de la dualité. Le fait que l'opinion publique québécoise soit graduellement devenue sympathique à une forme d'indépendance du Québec, ce que le reste du pays perçoit comme une menace à la survie même du Canada, n'a évidemment rien fait pour améliorer la situation.

Il faut rappeler ces choses parce que le dossier de « l'unité nationale », comme on dit dans le reste du Canada, a été très présent dans les négociations ayant mené à la conclusion de l'ECUS, même si on ne l'avoue pas ouvertement. Dans la mesure où il a faussé de façon importante une grande partie des données de l'affaire, il s'est agi là clairement d'un élément négatif. Cela s'est mani-

festé dans la méfiance éprouvée à l'égard d'un premier ministre québécois perçu comme un négociateur hors pair et qui s'apprêtait à jouer le jeu intergouvernemental canadien sans avoir renoncé à ses ambitions « séparatistes ». On peut aussi ajouter que, parce qu'elles sont plus homogènes que le Québec, les diverses parties du reste du Canada aspirent, consciemment ou non, à un régime davantage unitaire. Pour le Canada anglais, le principe de la souveraineté de chaque ordre de gouvernement dans son champ de compétence, l'un n'étant pas subordonné à l'autre, de même que la nécessité de champs de compétence séparés pour l'essentiel, a souvent moins d'importance que la coopération, la concertation et le partenariat entre les deux ordres de gouvernement. Dans cette perspective, un niveau de gouvernement national et *senior* doit œuvrer de concert avec un niveau de gouvernement provincial et *junior* dans des territoires juridictionnels qui se confondent de plus en plus. Il n'en demeure pas moins qu'en signant l'ECUS, les provinces ont cédé leur droit d'aînesse contre un plat de lentilles : nommément l'octroi par Ottawa d'un financement supplémentaire important dans le domaine de la santé.

Du côté d'Ottawa, l'une des principales motivations pour en arriver à une entente était de contrebalancer les forces qui poussaient à l'éclatement du pays. Il fallait renforcer l'identité canadienne et promouvoir l'unité nationale, en montrant aux Québécois que le fédéralisme canadien était capable de changer. Il est difficile d'imaginer approche plus mal adaptée au problème que l'on prétendait vouloir régler. On se faisait les promoteurs du changement, même quand il allait dans le sens contraire de ce que voulaient les Québécois et qu'il affaiblissait ce qui sera toujours pour eux un minimum vital : le maintien d'un principe fédéral fort, basé sur la souveraineté de chaque ordre de gouvernement dans son champ de compétence.

Le fédéralisme est un système qui prévoit le *partage* mais aussi la *séparation* de la souveraineté entre deux ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans ses champs de compétence. Son objectif est de régir des collectivités à la fois semblables et différentes, et de leur permettre de cohabiter paisiblement. La nature même du principe fédéral implique un élément fondamental de séparation, ce qui a toujours été vital pour le Québec. C'est pourquoi il importe de ne pas confondre fédéralisme avec subsidiarité, partenariat ou décentralisation, comme c'est trop souvent le cas. Ces notions ont des qualités indéniables, mais elles s'appliquent autant à un régime unitaire de gouvernement qu'à un système fédéral. Ce dernier est basé sur la coopération certes, mais aussi sur l'existence de visions et de collectivités différentes, et qui ont le droit de le rester. Dans la mesure où il tient à conserver le Québec, le Canada doit maintenir un principe fédéral fort.

En fait, si le Canada est un système fédéral, c'est pour beaucoup à cause du Québec. Il est facile de comprendre pourquoi le gouvernement du Québec, seul gouvernement canadien à être contrôlé par une majorité de francophones, a toujours tenu plus que le reste du Canada à un principe fédéral fort. Par ailleurs, depuis l'accession au pouvoir du PQ, en 1976, jusqu'au référendum de 1995, en passant par l'échec de l'Accord du lac Meech en 1990, c'est le retrait *de facto* du Québec du système qui est en partie responsable de l'affaiblissement du principe fédéral au pays.

Dans son aveuglement au sujet du Québec, le gouvernement fédéral a adopté une approche qui ne tenait pas compte du fait qu'une union sociale mal faite, élaborée artificiellement dans le but de contrer les « séparatistes », loin de régler le problème actuel, l'empirerait. Répétons-le : ce n'est pas tant l'existence des souverainistes québécois qui est en cause, qu'une intégration de plus en plus mauvaise du Québec et de sa majorité francophone au sein du Canada. Une union sociale réalisée sans tenir compte de la vision spécifiquement québécoise du fédéralisme canadien empire le problème plutôt que de le régler. Il y a là un parallèle à faire avec l'enchâssement en 1982 de la Charte des droits et libertés : en dépit du fait que les uns et les autres partageaient la plupart des mêmes valeurs, le processus a séparé les Québécois et les autres Canadiens parce que la spécificité et le consentement québécois avaient été mis de côté.

Au surplus, un accord artificiel dans le dossier de l'union sociale, non seulement aliène davantage le Québec au sein du Canada, mais aussi des composantes du Canada anglais — en particulier dans l'Ouest — qui ne partagent pas totalement la vision fédérale en ces domaines. Comme nous le verrons plus loin, il y a potentiellement des éléments positifs qui découlent de cette situation.

L'Entente-cadre sur l'union sociale

Au-delà du blocage politique qui perdure, quelles sont les conséquences de l'Entente-cadre elle-même, au Québec tout d'abord et dans le reste du Canada ?

D'entrée de jeu, disons un mot sur les dispositions de l'entente ayant trait à la mobilité, qui n'apparaissent pas compatibles avec le maintien d'un principe fédéral fort *à la canadienne*. Par définition, l'existence de deux ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans son champ de compétence, fait qu'on exerce la souveraineté étatique d'une façon parfois différente. Pourtant, il est de plus en plus tentant de considérer chaque différence comme une entrave inacceptable à la mobilité des citoyens ou comme une disparité à corriger par rapport à une norme nationale canadienne. Indépendamment de l'objectif d'éliminer les barrières

inutiles, ce qui est louable en soi, les dispositions de l'ECUS sur la mobilité auraient pour effet de multiplier de façon irréaliste les engagements globaux, en plus d'affecter de nombreux programmes où il existe des différences importantes entre le Québec et les autres provinces. Comme le dit bien Claude Ryan : « [on peut douter] qu'en des matières aussi directement reliées à son caractère distinct, le Québec soit disposé à aliéner au profit d'une autorité externe sa compétence constitutionnelle en matière d'éducation, de santé et de services sociaux »[4].

En ce qui a trait au reste de l'entente, on a affaire à une production typique du fédéralisme exécutif de type technique et bureaucratique[5]. L'entente est axée sur l'amélioration des processus intergouvernementaux, et non pas sur les questions de substance ou de contenu; elle porte sur des thèmes qui sont le plus souvent discutés à huis-clos et ne concernent ni n'intéressent directement le public. Cela rend plutôt surréaliste la prétention selon laquelle l'entente mettrait en place « des mécanismes pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard »[6]. Cela rend également difficile de connaître les tractations intergouvernementales qui se sont déroulées depuis trois ans autour de l'union sociale proprement dite.

Même dans une optique fédéraliste, il était inimaginable que le Québec adhère à cette entente sans un reniement politique profond et malsain, comme en a convenu à regret le leader libéral québécois Jean Charest, pourtant favorable au départ à la conclusion d'une telle entente. C'est également l'avis d'André Burelle, l'ancien conseiller des gouvernements Trudeau et Mulroney, selon qui l'ECUS équivalait à une mise en tutelle des provinces, ainsi que de plusieurs autres experts[7].

Mais, indépendamment du Québec, l'ECUS souffre de lacunes majeures. Elle ne constitue pas pour le Canada le développement historique que certains ont voulu y voir. Cela peut paraître étrange, mais ces lacunes sont particulièrement bien décrites par un chercheur canadien-anglais renommé, Harvey Lazar, qui est aussi l'un des principaux partisans de l'Entente[8]. Qui plus est, Lazar fait ressortir les nombreuses contradictions qui sont au cœur de l'ECUS : différends sur l'interprétation à lui donner, sur son caractère plus ou moins formel, sur ce qu'implique le souci de l'implication des citoyens et de la collaboration intergouvernementale et sur la vision d'avenir qu'elle porte pour le Canada. Bref, il s'agit de différends sur la nature même de l'Entente-cadre. Force est de constater que cela dépasse de beaucoup les tensions créatrices et les contradictions qui sont inhérentes à toute action politique, surtout si l'on garde en mémoire que certains des signataires — on pense ici aux premiers ministres Klein et Harris — se sont faits élire à partir de plates-formes idéologiques de droite qui se situaient à des années-lumières des valeurs sociales véhiculées par Ottawa.

En fait, on est en face de contradictions si fondamentales sur des points si importants qu'on peut légitimement se demander s'il s'agit d'une véritable entente et sur quoi elle porte en réalité. Par contre, *les raisons* de l'entente sont claires. Manifestement, des éléments puissants mais conjoncturels ont joué au Canada anglais : l'urgence d'obtenir des fonds supplémentaires d'Ottawa, jointe à une réaction nationaliste contre le gouvernement « séparatiste » québécois. Mais plus on réfléchit, plus cette entente apparaît conjoncturelle, lacunaire et pétrie de contradictions.

L'entente est biaisée en faveur d'Ottawa et, dans sa forme actuelle, ne peut resteindre de manière significative les interventions du gouvernement fédéral dans le domaine social, bien que c'eut été l'objectif premier des provinces lorsqu'elles ont enclenché entre elles le processus de négociations. Si l'on ajoute que la nouvelle dynamique politique qui s'est installée compromet les assises politiques de l'entente, en particulier dans l'Ouest du pays, il faut se réjouir qu'elle ne soit qu'un document administratif sans véritable portée juridique et que le Québec ne l'ait pas signé.

L'évolution des relations Canada-Québec

D'entrée de jeu, disons que rien de ce qui est arrivé depuis 1999 ne permet de penser que la décision du Québec de ne pas adhérer à l'ECUS fût une erreur. Au contraire, plus les années passent, plus il appert que c'était la seule option possible. Déjà difficile après ce troisième largage consécutif du Québec par les autres provinces, la situation a encore empiré depuis un an en raison de deux facteurs politiques majeurs, le premier à Ottawa et le second à Québec. Par contre, une lueur d'espoir se lève peut-être à l'Ouest.

À Ottawa, on pense tout d'abord à la réélection triomphale en novembre 2000 du gouvernement libéral de M. Jean Chrétien qui a obtenu une majorité de voix au Québec[9]. Cela renforce une attitude de fermeture à l'égard de la question québécoise, que l'on a plus que jamais tendance à considérer comme réglée. Que le Parti libéral du Canada (PLC) ait obtenu plus de voix que le Bloc québécois (BQ) au Québec, deux ans après que le PLQ ait obtenu plus de suffrages que son adversaire péquiste, confirme pour la plupart des acteurs fédéraux la justesse des politiques et attitudes du gouvernement Chrétien à l'égard du Québec, y compris dans le dossier de l'union sociale. Cela dit, il faut souligner que le premier ministre Jean Chrétien, peut-être la personnalité politique la plus souvent perçue comme étant le principal obstacle à la normalisation de la relation Canada-Québec, en est probablement à son dernier mandat : on peut anticiper son départ d'ici deux ou trois ans.

À Québec, la démission soudaine et inattendue, au début de janvier 2001, du premier ministre québécois Lucien Bouchard a peut-être pavé la voie à un renouvellement de l'autre partie du personnel politique historiquement liée au blocage Canada-Québec. Dans un premier temps, cela a cependant entraîné le durcissement du discours du gouvernement du Parti québécois. Celui-ci s'est replié sur son option souverainiste de base, sous la direction du nouveau premier ministre Bernard Landry qui a annoncé son intention de faire une promotion plus agressive de la souveraineté du Québec.

Toutefois, on ne peut totalement exclure que M. Landry ne soit un autre exemple de « l'effet Nixon »[10] : après une première phase de retour aux sources souverainistes, le réaliste en Bernard Landry jouera peut-être le jeu canadien de façon plus efficace que ses prédécesseurs péquistes, dans un contexte où la réalisation de la souveraineté du Québec devient objectivement très improbable.

À l'automne 2000, le ministre québécois délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Joseph Facal, avait affirmé que les deux dossiers importants pour le Québec au plan intergouvernemental étaient l'union sociale et le déséquilibre fiscal. Le fait qu'il ait été reconduit dans ses fonctions dans le nouveau gouvernement Landry, le 9 mars 2001, ne laissait pas vraiment présager de changement à ce sujet. Cela est devenu encore plus clair le 9 mai 2001 lorsque M. Landry a annoncé la constitution d'une commission d'étude portant spécifiquement sur le déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement. Présidé par l'ancien ministre libéral Yves Séguin, la commission doit rendre son rapport public en février 2002.

Le désir de Québec de participer plus activement s'est également manifesté lors de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux d'août 2001 à Victoria, où cette question du déséquilibre fiscal figurait parmi les principaux sujets à l'ordre du jour à l'instigation du premier ministre ontarien Mike Harris. Étonnamment, celui-ci a bénéficié d'un appui articulé du Premier ministre Bernard Lord du Nouveau-Brunswick, une province qui tend habituellement à appuyer le gouvernement fédéral. À cette conférence, le Premier ministre Bernard Landry a prêché les vertus d'un transfert de points d'impôt pour assurer une source permanente de revenus, à la hauteur des besoins provinciaux grandissant en santé, et ses collègues des autres provinces ont accepté d'explorer plus avant cette avenue. Par la voix de trois ministres seniors — Paul Martin, Allan Rock et Stéphane Dion —, le gouvernement fédéral a toutefois fermement contesté l'existence même d'un déséquilibre fiscal au pays. Notons en passant, et cela est assez révélateur, qu'on n'a aucunement fait mention de l'ECUS au cours de cette conférence, alors qu'un des principaux sujets à l'ordre du jour — le financement des soins de santé au pays — y était clairement lié.

Fait majeur, le départ du leader charismatique qu'était Lucien Bouchard, augmente beaucoup les chances que le Parti libéral de Jean Charest soit porté au pouvoir à Québec d'ici deux ans. Cette éventualité serait d'autant plus plausible si le Premier ministre Bernard Landry s'avérait incapable d'assumer l'échec probable de son offensive souverainiste. Un changement de gouvernement augmenterait immédiatement la crédibilité du Québec au plan intergouvernemental dans le reste du Canada, sans cependant que le problème Canada-Québec, qui n'est pas une invention souverainiste, ne soit résolu pour autant. Autrement dit, la conjoncture politique actuelle, extrêmement défavorable à tout déblocage, est susceptible de changer assez rapidement, sans que cela ne règle de façon magique le fond du problème.

Dans le reste du Canada, notons un développement à première vue malheureux pour l'Ouest, mais peut-être positif par rapport au problème Canada-Québec : les résultats de l'élection fédérale de l'automne 2000 ont révélé l'incapacité de l'Alliance canadienne, et de ce qu'elle représente pour l'Ouest, d'obtenir un appui important à l'est du Manitoba. Ce parti s'est avéré incapable de s'affirmer comme une alternative crédible au PLC. Depuis le printemps 2001, le désarroi au sein de l'Alliance canadienne et la démission forcée de son chef, Stockwell Day, jointe à la grande difficulté à réorganiser la droite canadienne autour du Parti progressiste-conservateur de Joe Clark, consacre dans les faits l'existence d'un seul parti de gouvernement au pays, le Parti libéral[11].

Rappelons que c'est la création d'un parti souverainiste œuvrant à l'échelle fédérale qui a enclenché ce processus, il y a une dizaine d'années. On se souviendra qu'immédiatement après l'échec de l'Accord du lac Meech en 1990, Lucien Bouchard, alors ministre conservateur fédéral, a créé le Bloc québécois, une naissance par essence menaçante pour le reste du pays. En retour, cela a systématiquement nourri la montée d'un autre parti régional dans l'Ouest, le Parti réformiste devenu Alliance canadienne[12]. Onze ans plus tard, on se retrouve en régime de parti unique à Ottawa : dans les faits, le PLC représente la seule formation capable de prendre le pouvoir, avec les conséquences malsaines que cela implique à tous les points de vue. Une fois disparue la contrainte pour son parti de remporter la prochaine élection, il n'existe plus vraiment de limites aux pouvoirs du premier ministre, déjà très importants dans un système de gouvernement de type Westminster comme le nôtre.

Jusqu'à présent, les députés du Bloc québécois sont restés à l'écart d'un processus que la création de leur parti a pourtant enclenché. Cette inertie des souverainistes siégeant à Ottawa est d'autant plus regrettable qu'on est peut-être en face d'une opportunité historique qui ne se représentera pas de sitôt, et qui résulte de l'accentuation de la vieille aliénation de l'Ouest. Cette aliénation a des

causes et une dynamique qui lui sont propres, mais son accentuation résulte aussi de la non-intégration politique du Québec et du nationalisme québécois au sein du Canada.

À certains égards, le carcan provincialiste dans lequel s'est lui-même emprisonné le Canada anglais pour ne pas avoir à reconnaître la spécificité québécoise, se retourne contre lui[13]. Il a rendu exagérément provinciale, dans le sens étroit du mot, la culture politique canadienne, tout en empêchant l'énergie spécifiquement régionale de l'Atlantique et de l'Ouest de s'exprimer sur le plan institutionnel et politique.

À la fin des années 1970, l'aliénation régionale, celle de l'Ouest en particulier, était apparue à la Commission Pepin-Robarts comme l'autre grand problème politique canadien, avec la question du Québec. Vingt-cinq ans après que le Premier ministre Trudeau ait relégué le rapport Pepin-Robarts aux oubliettes, cette aliénation est plus profonde que jamais, comme le manifeste cet élément nouveau : au lieu de viser une augmentation de pouvoir à Ottawa par le biais d'une réforme du Sénat ou d'un gouvernement dominé par l'Alliance canadienne, certains représentants crédibles de l'Ouest aspirent maintenant à la formation de pouvoirs provinciaux forts, notamment en Alberta ou en Colombie-Britannique. Des personnalités albertaines présentent comme modèle le Québec de la Révolution tranquille, avec son « Maître chez nous », sa Caisse de dépôt et sa Régie des rentes[14].

On assiste peut-être au retour de la convergence d'intérêts Québec-Ouest qui donna deux mandats politiques forts au gouvernement conservateur de Brian Mulroney entre 1984 et 1993, lui permettant de conclure une entente de libre-échange avec les États-Unis et de presque réussir à réintégrer le Québec parmi les signataires de la constitution du Canada avec l'Accord du lac Meech. Mais il y a un élément fondamentalement nouveau et positif : la montée d'une dynamique favorable au droit de retrait en partie analogue aux revendications historiques québécoises, en particulier en Alberta. La reconduction pour un troisième mandat de M. Ralph Klein au poste de premier ministre, en mars 2001, n'a certainement pas endigué cette dynamique en Alberta. Cela est susceptible de faciliter une asymétrie constitutionnelle qui s'appliquerait au Québec et à certaines autres grosses provinces[15].

Il faut enfin noter les récents changements de personnel politique dans plusieurs provinces : Lorne Calvert est devenu premier ministre de la Saskatchewan en janvier 2001, suivi du libéral Roger Grimes à Terre-Neuve en février 2001, alors que le libéral Gordon Campbell de Colombie-Britannique accédait au pouvoir en juin 2001. À la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux de l'été 2001, on a senti certaines conséquences de ces changements, comme l'appui apporté au premier ministre ontarien Mike

Harris sur la question du déséquilibre fiscal par le nouveau premier ministre de la Colombie-Britannique. Ralph Klein, quant à lui, reste à la tête d'un gouvernement conservateur dont la vision sociale diffère substantiellement de celle d'Ottawa. Toutefois, le départ de Mike Harris, annoncé en octobre 2001, pave peut-être la voie à une certaine revalorisation de l'État et de l'administration publique en Ontario. Le Québec étant toujours affecté par ce qui se passe dans cette province, une telle évolution, qui permettrait de réduire l'écart entre la vision et les valeurs des deux voisines, ne saurait être que bienvenue.

Les développements intergouvernementaux depuis la conclusion de l'ECUS

Il n'est pas facile d'identifier et encore moins de porter un jugement rigoureux sur les développements reliés à l'ECUS qui se sont produits au plan intergouvernemental canadien depuis sa signature. Un certain nombre de points ressortent néanmoins. Tout d'abord, le Conseil ministériel pour le renouveau des politiques sociales, l'organe formellement responsable de la mise en œuvre de l'entente, a piétiné sur un certain nombre de sujets, surtout en ce qui concerne les problématiques intéressant les provinces, telles que les mécanismes de prévention et de règlement des différends, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'Entente. Le Conseil ministériel ne s'est réuni qu'à trois occasions depuis la conclusion de l'ECUS et, de façon assez révélatrice, pas une seule fois depuis la conclusion en septembre 2000 de l'Accord sur la santé.

Notons également que dans une lettre de cinq pages que le premier ministre Gordon Campbell de la Colombie-Britannique a adressée le 30 août 2001 au Premier ministre Chrétien pour l'informer des résultats de la Conférence annuelle des premiers ministre provinciaux, il ne fait pas une seule fois mention de l'ECUS. Par contre, M. Campbell a plusieurs fois fait référence à la réunion des premiers ministres de septembre 2000, notamment pour s'informer des suites qu'Ottawa entendait donner à son intention d'élaborer avec les provinces un mécanisme de résolution des conflits dans le domaine de la santé. En novembre 2001, le ministre de la santé Allan Rock déclarait à ce propos qu'Ottawa n'entendait aucunement se départir en tout ou en partie de son pouvoir exclusif d'interpréter et de faire appliquer la Loi canadienne sur la santé[16].

Par ailleurs, on se souviendra qu'à l'occasion de la réunion fédérale-provinciale de septembre 2000, l'alliance politique entre les premiers ministres des deux plus grandes provinces canadiennes, le Québec et l'Ontario, fut détermi-

nante, forçant en grande partie la main d'Ottawa en ce qui concerne les conditions fédérales rattachées aux fonds supplémentaires en santé. Ce fut la démonstration qu'en dépit du contexte politique et constitutionnel résultant, entre autres, de la Loi constitutionnelle de 1982, la géopolitique canadienne incorporait encore un vieux Canada fondamental, et qu'il était très difficile d'imposer quoi que ce soit aux anciens Haut et Bas-Canada lorsqu'ils étaient ligués ensemble. Il s'agit d'un facteur important.

On a davantage senti l'impact de l'ECUS dans les forums sectoriels, comme celui des ministres des Services sociaux, et dans certaines initiatives sectorielles comme les plans d'action sur la santé et sur le développement de la petite enfance, qui découlaient d'ententes intervenues le 11 septembre 2000.

Fort d'une entente-cadre qui lui donne une nouvelle légitimité dans le domaine social, en particulier par la claire reconnaissance sans précédent de son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral semble attacher moins d'importance aux travaux du Conseil ministériel pour le renouveau des politiques sociales qu'aux forums sectoriels. On peut penser que cela n'est pas étranger au fait que ce sont des représentants des organismes centraux des provinces qui siègent à ce Conseil, et qu'ils sont plus susceptibles de vouloir revenir en arrière sur certaines concessions provinciales que les représentants des ministères provinciaux sectoriels.

Quand il ne favorise pas des actions unilatérales, Ottawa semble vouloir miser davantage sur les forums sectoriels où siègent des ministres et des fonctionnaires provinciaux plus techniciens. Ceux-ci sont plus enclins à accepter le leadership d'Ottawa dans le domaine, comme à l'époque du fédéralisme coopératif et des programmes à frais partagés qui ont dominé l'après-guerre, de 1945 jusque dans les années 1960. À terme, Ottawa semble viser un cadre de reddition de comptes homogène d'un océan à l'autre, de même qu'une harmonisation des normes d'évaluation. Cela dit, même dans ces forums sectoriels, certains représentants des grosses provinces auraient tendance à freiner le zèle fédéral qu'ils ne partagent pas entièrement ou dont ils se méfient.

Quelques pistes d'avenir

On s'inquiète à juste titre des conséquences négatives sur la dynamique politique canadienne de la non-intégration du Québec à la constitution de 1982 et, plus récemment, de la non-participation du Québec à l'union sociale canadienne. De fait, la mauvaise intégration politique du Québec au sein du Canada nuit au bon fonctionnement de la démocratie canadienne — comme en fait foi le résultat des dernières élections fédérales — et a des effets pervers sur l'ensemble du système

intergouvernemental. La conclusion trop rapide et artificielle de l'ECUS en fait justement partie.

Néanmoins, le principal problème du système politique canadien étant d'ignorer systématiquement le fait national québécois, la non-ratification de cette entente par le Québec, outre qu'elle soit parfaitement défendable et légitime dans une optique fédéraliste, pourrait paradoxalement servir de levier pour amener le reste du pays à reconnaître davantage la réalité québécoise. Car en plus d'être problématique par rapport aux intérêts de certaines provinces, l'Entente-cadre apparaît clairement déficiente comme élément de construction d'un projet national canadien renouvelé, parce que le Québec n'y souscrit pas[17].

Claude Ryan attire l'attention sur trois avenues générales de solution que l'on pourrait résumer de la façon suivante : une décentralisation poussée en faveur de toutes les provinces, dans l'esprit du programme de l'Alliance canadienne; le retour à un type de fédéralisme plus classique, préconisé entre autres par André Burelle, axé sur la reconnaissance claire et un respect rigoureux des champs de compétence propres à chacun et sur une règle de codécision dans les affaires d'intérêt commun; et enfin, la reconnaissance claire et efficace de la spécificité du Québec au sein du Canada[18]. J'ai attiré pour ma part l'attention sur les deux dernières avenues — l'affirmation d'une robuste société distincte québécoise au sein du Canada et le raffermissement du principe fédéral[19].

À l'heure actuelle, force est de constater que toutes ces avenues semblent bloquées et qu'il est illusoire de penser que l'une ou l'autre pourrait être sérieusement envisagée à l'occasion d'une renégociation de l'ECUS. Mais, comme on l'a dit, ce contexte est susceptible de changer et il importe de se préparer mentalement en conséquence.

Paradoxalement, la non-adhésion du Québec à un accord administratif (qui ne le lie ni au plan politique ni au plan constitutionnel) lui donne plus de pouvoir — en fait, une marge de manœuvre plus grande — que la non-ratification de la Loi constitutionnelle de 1982 qui s'applique en tous points à « la belle province ». Cet avantage se maintiendra dans la seule mesure où le Québec adoptera une attitude dynamique et pro-active sur le plan intergouvernemental canadien dans le domaine social, et ne se limitera pas à faire acte de présence.

Au cours des dernières décennies, le Québec s'est montré exceptionnellement innovateur et dynamique dans le secteur social. Cela lui donne la crédibilité nécessaire pour faire valoir ses vues de façon efficace dans les différents forums intergouvernementaux[20]. En cela, il y a là une différence fondamentale avec la période d'avant la Révolution tranquille. Entre 1945 et 1960, le Québec se plaignait des incursions d'Ottawa dans ses champs de compétence, tout comme aujourd'hui, mais était incapable d'occuper lui-même de façon

dynamique les secteurs en question.

Cela dit, le Québec devrait travailler à adapter ses positions constitutionnelles traditionnelles à la réalité de la société distincte québécoise de 2002 et prendre sérieusement en considération le fait que l'étanchéité des compétences n'est plus aussi complète que par le passé. En effet, même si la vision québécoise du fédéralisme demeure pertinente a bien des égards, elle a vieilli par rapport à d'autres. Par exemple, le refus total par principe de l'implication fédérale dans les domaines de compétence provinciale fait trop abstraction de la réalité des cinquante dernières années, où le pouvoir fédéral de dépenser s'est exercé dans les faits en sol québécois, et avec des conséquences qui ne furent pas toujours négatives pour les citoyens. Que l'on pense à l'action de la Société centrale d'hypothèque et de logement (SCHL) en matière d'habitation dans les années de l'après-guerre. En retour de la constitutionnalisation de l'Accord du lac Meech, le Québec aurait reconnu de meilleure grâce l'existence de cette réalité.

Il devrait toutefois se garder d'adhérer à l'ECUS tant que ne lui sera pas reconnu un véritable droit de retrait avec compensation financière, condition *sine qua non* pour qu'il puisse jouer de façon efficace le jeu canadien. Cette recommandation s'adresse tout particulièrement à un éventuel gouvernement libéral qui pourrait être tenté d'adhérer à rabais à l'entente actuelle; à terme, cela ne ferait que rendre le problème encore plus insoluble.

La plus récente position du PLQ sur cette entente est exprimée en détails dans le rapport du Comité spécial du parti sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise. On y parle de la nécessité de bonifier une entente qui comporte par ailleurs de multiples lacunes et imprécisions principalement sur la durée du préavis de mise en œuvre de nouveaux programmes fédéraux pan-canadiens et le mode de consultation des provinces à cette fin, la limitation du pouvoir fédéral en matière de dépenses directes et unilatérales aux particuliers ou organismes et en matière de transfert aux provinces, la mobilité des Canadiens, le mécanisme des plaintes, les rôles et responsabilités respectifs du fédéral et des provinces dans les secteurs visés par l'entente, ainsi que la méthode de prévention et de règlement des différends. En ce qui a trait aux mesures les plus problématiques pour le Québec, celles qui concernent l'imputabilité face au public, l'évaluation des provinces, l'identification des pratiques exemplaires et l'élaboration d'indicateurs comparables pour mesurer les résultats, les Libéraux sont d'avis que les mesures prévues dans l'ECUS semblent prometteuses mais qu'on aurait intérêt à s'inspirer de la formulation employée dans l'Accord sur la santé de septembre 2000. Ils estiment toutefois que « ...c'est essentiellement aux provinces que doit revenir la responsabilité de s'entendre sur des mécanismes

permettant d'élaborer la convergence nécessaire lorsque sont en cause des domaines relevant des compétences provinciales [21]».

Le ton résolument optimiste de ce rapport, qui conclut que le dossier de l'union sociale continuera d'évoluer et que l'Entente elle-même doit encore « être expérimentée et bonifiée », apparaît artificiel. Il serait illusoire de penser que l'ECUS a achoppé sur des questions techniques faciles à régler, notamment sur la façon d'aménager un droit de retrait efficace. Au contraire, tout indique que le refus fédéral d'accorder un droit de retrait au Québec correspond à quelque chose de plus profond, lié au vieux blocage Canada-Québec.

Sur le plan de la stratégie, il faudrait faire ressortir les liens entre les deux principaux problèmes structurels auxquels est confronté le Canada[22], et que l'on est en train d'oublier : le nationalisme québécois et l'aliénation de l'Ouest. À cet égard, le Québec devrait tirer les leçons de l'effondrement des trois grands consensus interprovinciaux auxquels il s'était joint, et du succès de son alliance avec l'Ontario en septembre 2000, et miser plutôt sur des alliances conjoncturelles ou ponctuelles avec une ou plusieurs provinces qui ont les moyens et la motivation nécessaires pour s'opposer aux visées centralisatrices d'Ottawa.

Bien sûr, on pense spontanément aux grosses provinces comme l'Ontario, l'Alberta ou la Colombie-Britannique. Il faudrait profiter au maximum de la nouvelle dynamique plus favorable au droit de retrait que l'on sent dans l'Ouest pour faire la promotion d'un fédéralisme asymétrique qui aurait l'avantage d'aider à la solution du problème québécois et de l'aliénation de l'Ouest tout à la fois. Cela dit, l'exceptionnelle prestation du premier ministre du Nouveau-Brunswick dans le dossier du déséquilibre fiscal lors de la conférence de Victoria d'août 2001 rappelle que le Québec n'a pas intérêt à exclure qui que ce soit *a priori*. En fait, le dossier de l'union sociale révèle bien combien la relation Canada-Québec est complexe. Ainsi, si la convergence entre le Québec et une région comme l'Ouest est réelle et potentiellement féconde, elle n'est évidemment pas totale. Par exemple, le gouvernement québécois a conservé pour l'essentiel une vision sociale-démocrate qui est beaucoup plus populaire au Québec que dans le reste du Canada. Les Québécois n'éprouvent donc pas autant le besoin d'un contrepoids fédéral d'esprit social-démocrate dans le domaine social que certains Albertains ou Ontariens. Autre exemple : au plan de la richesse par habitant, le Québec est dans une situation mitoyenne entre les petites provinces de l'Atlantique, largement subventionnées par Ottawa, et les grosses provinces riches qui se trouvent à l'ouest de l'Outaouais. Il a intérêt à ce qu'Ottawa garde un rôle dans la redistribution de la richesse au Canada et ne peut donc pas appuyer la demande de redistribution des transferts fédéraux en matière sociale sur une simple base per capita. Le Québec recevant comme elles des montants appréciables du gouvernement fédéral, l'appui des

petites provinces pourrait donc lui être utile. L'essentiel est d'être présent, souple et dynamique, en ne se berçant d'aucune illusion sur la solidité de ces alliances.

Mais, si nécessaires soient-elles, ces dernières ne régleront jamais tout pour le Québec. Ce dernier existe en lui-même et il doit lui être possible de faire parfois bande à part, sans que cela ne soit perçu comme une aberration à corriger ou un manque de loyauté à l'égard du Canada.

Dans cet esprit, il faudrait amener les gouvernements, de même que l'opinion publique en général, à reconnaître que, sans qu'on ne s'en rende compte, le système intergouvernemental canadien est devenu structurellement biaisé contre le Québec et ses préoccupations spécifiques. Qu'on considère comme valide une entente intergouvernementale qui n'a pas été signée par la seule province comportant une majorité de francophones le démontre assez clairement.

L'idée est de rappeler aux Canadiens l'existence et la pertinence d'une vision spécifiquement québécoise du Canada. Comme on l'a dit, ce rappel n'exclut pas le besoin de s'adapter à un contexte où les compétences constitutionnelles ne sont plus aussi étanches que par le passé. D'ailleurs, cette conception particulière n'a pas empêché Québec d'harmoniser ses politiques avec celles des autres provinces canadiennes. Mais il faut faire comprendre que l'abandon par le Canada d'un principe fédéral fort, joint au refus de reconnaître les conséquences concrètes de l'existence de la société distincte québécoise, ne laisse d'autre possibilité réaliste que le pourrissement graduel du problème québécois au sein du Canada, avec des conséquences négatives pour tout le pays.

Pour sa part, le Québec devrait exprimer sa volonté de collaborer de bonne foi avec les autres provinces et le gouvernement fédéral dans le domaine social, dans la mesure où seront mis en place des mécanismes permettant de tenir concrètement compte de son caractère distinct en ce domaine, dans le prolongement de la Déclaration de Calgary et de l'adoption de la motion sur la société distincte par la Chambre des communes en décembre 1995. Par exemple, les gouvernements des autres provinces auraient dû reconnaître que la demande québécoise de retrait dans le dossier des Bourses des Millénaire découlait du fait que le Québec constitue clairement une société distincte en matière d'éducation et ils auraient dû appuyer la demande québécoise de se retirer de ce programme[23].

Enfin, il faudrait travailler pour que, dans la foulée de la Conférence des premiers ministres d'août 2001, on continue de considérer comme prioritaire le déséquilibre croissant entre les sources de revenus du gouvernement fédéral et ses responsabilités constitutionnelles par rapport à celles des provinces, déséquilibre qui menace à terme l'existence d'un principe fédéral fort au Canada.

Conclusion

Depuis le référendum québécois de 1995, la tendance lourde du système politique et intergouvernemental canadien est d'ignorer sinon de nier, contre toute évidence, l'existence même d'un problème québécois au sein du Canada. Pourtant, dans ce jeu de l'autruche réside peut-être un grand danger pour l'avenir du pays. Cette négation du problème semble être devenue la norme dans les cercles de pouvoir à Ottawa, mais aussi dans les milieux intellectuels canadiens-anglais. Or, il n'y a pas de solution sans problème : on s'empêche ainsi de puiser, pendant qu'il en est encore temps, dans l'énergie qui découle de la décision d'affronter un problème.

Il faut dire aux Canadiens qu'un processus politique incapable d'intégrer les préoccupations de tous les gouvernements successifs de la seule province contrôlée par une majorité francophone, qui abrite le peuple fondateur sur le plan de la construction de l'identité canadienne, et qui renferme encore le quart de la population du Canada, est nécessairement vicié. L'aliénation de plus en plus évidente de la majorité francophone québécoise au sein du Canada demeure le problème le plus important auquel le pays est confronté. C'est un problème qui devrait préoccuper au plus haut point les citoyens et les responsables politiques du Canada.

Même ceux qui réalisent encore qu'il existe un problème Canada-Québec ne semblent plus viser la réconciliation historique du Québec et du reste du Canada, mais la totale défaite de ces « séparatistes » dont ils se sont convaincus qu'ils constituent le seul vrai problème du pays. Ils semblent dire que les francophones qui ont voté majoritairement Oui au référendum de 1995 ne savaient pas ce qu'ils faisaient. Cette conception tient pour l'essentiel de la pensée magique. À sa façon, elle est aussi irréaliste que l'idéologie souverainiste dont elle est le pendant exact. Ces chimères fédéralistes ne tiennent pas compte du phénomène national québécois qui est une réalité enracinée dans l'histoire du Canada et qui ne disparaîtra pas simplement parce qu'elle ne peut s'exprimer de façon positive. Une nation ne meurt pas comme cela, surtout dans un contexte de mondialisation fortement marqué par l'exacerbation des phénomènes identitaires. Une des règles d'airain de l'histoire des peuples est que plus on essaie de nier un phénomène national, plus on le stimule, même si ce n'est évidemment pas de la bonne façon.

La priorité doit être de mieux informer l'opinion publique canadienne-anglaise sur cette question, d'attirer son attention sur la dynamique des phénomènes nationaux et sur le fait qu'une aliénation aussi profonde et aussi documentée que celle de la majorité francophone québécoise ne disparaîtra pas

avec la défaite des souverainistes, mais détruira plutôt le pays de l'intérieur. À l'instar des autres identités nationales, l'identité québécoise a besoin pour rester ouverte que l'on respecte certains points de référence qui lui sont propres, comme la claire prédominance du français, sans exclusion de l'anglais. L'essentiel, et il faut le dire avec force, c'est que le pourrissement du problème québécois au sein du Canada a des conséquences de plus en plus négatives sur l'ensemble du pays, et qu'il constitue aujourd'hui un danger encore plus grand que celui de la rupture du Québec d'avec le Canada. Dans la mesure où la souveraineté devient moins un projet politique fonctionnel qu'un rêve irréalisable, et que les problèmes et frustrations découlant du mauvais arrimage Canada-Québec augmentent sans perspective de solution, le danger de dérapage de certains individus est possible. Il faut tout faire pour éviter une possible irlandisation de la question du Québec au sein du Canada[24].

Dans ce contexte, ce serait un progrès de cesser d'ignorer systématiquement le problème, comme on le fait actuellement, et d'être capable de le confronter davantage, même s'il n'y a pas de solution immédiate en vue. Or l'ECUS présente à tout le moins l'avantage de faire ressortir le problème dans un système qui le nie, en raison même de la clarté avec laquelle il manifeste ce blocage à l'égard du Québec.

Mais l'ECUS n'a clairement plus l'importance historique qu'on a pu un moment lui accorder. Elle en aura encore moins dans l'avenir, si le Québec décide de s'impliquer activement et adopte une attitude dynamique sur la scène intergouvernementale. À ce titre, l'Accord sur la santé pourrait bien être un bon point de départ pour la discussion. Il a été approuvé par le premier ministre québécois de même que par le chef du PLQ, sous la réserve qu'il appartient aux provinces de s'entendre sur les mécanismes de convergence dans les domaines de compétence provinciale. Certains indices permettent de penser que le Québec pourrait faire en sorte que l'ECUS, sans jamais être formellement abolie, tombe en pratique en désuétude.

Le Québec est différent des autres provinces, et pas seulement en paroles. La société québécoise aura d'autant plus tendance à rester en retrait et à essayer de se retirer du Canada qu'elle ne sera pas reconnue et traitée comme tel. C'est la condition de sa participation positive et véritablement égale au jeu canadien. Ce n'est qu'en tant que robuste société distincte que le Québec pourra participer de façon efficace au renforcement de l'union sociale canadienne et faire bénéficier le pays du dynamisme qui est propre au nationalisme québécois.

Notes

1 Je me permets à cet égard de rappeler le rapport commandé au début de juillet 1998 au soussigné par le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec « sur le projet d'Union sociale en regard de la vision québécoise du fédéralisme canadien ». J'y analysais, entre autres, les conséquences positives potentielles d'une éventuelle adhésion du Québec au consensus interprovincial, adhésion que je recommandais en fin de rapport. Dufour (1998).

2 À ce propos, voir Noël (2000, p. 19).

3 Cet accord, dont le contenu était on ne peut plus raisonnable dans le contexte canadien, avait pourtant été convenu dans des conditions en principe idéales : le gouvernement québécois de l'époque était fédéraliste; le gouvernement fédéral était ouvert à la spécificité québécoise; on était dans une période de prospérité incitant à la générosité et à l'ouverture.

4 Ryan (2000, p. 249). Sur la question de la mobilité voir aussi l'étude de Frémont (2000).

5 Le fédéralisme exécutif désigne ce système spécifiquement canadien de conférences et d'ententes fédérales-provinciales et interprovinciales, à tous les niveaux et dans la plupart des secteurs d'activités, qui a fini par constituer un lieu de pouvoir important au Canada.

6 Voir à ce sujet l'éclairante analyse de Susan Phillips (2001). Mme Philips y exprime son scepticisme sur la portée et les chances de mise en œuvre des dispositions de l'entente relatives à la participation des citoyens, notant que leur succès dépend pour une bonne part des subventions d'Ottawa à des groupes de citoyens dont les préoccupations ont, par définition, plus de chances de rejoindre les siennes que celles des provinces. De façon plus incisive, Gibbins (2001) parle d'une victoire décisive de l'intergouvernementalisme sur le populisme.

7 Burelle (1999). Voir aussi Gagnon (2000), Noël (2000), Frémont (2000), Binette (2000) et Ryan (2000).

8 Voir Lazar (2000*a*) et Lazar (2000*b*).

9 Le Bloc québécois souverainiste a cependant continué d'obtenir la majorité des suffrages des francophones québécois.

10 Il fallait quelqu'un d'aussi marqué à droite que Richard Nixon, avec sa crédibilité anticommuniste à toute épreuve, pour être capable d'être le premier président américain à aller en Chine rouge.

11 Selon Massicotte (2001), étant donné l'alignement actuel des partis politiques, notre système électoral empêchera longtemps encore toute alternance à la tête du gouvernement fédéral. Ce système nuit à l'unité canadienne en accentuant les variations régionales dans la représentation des différents partis, notre pays semblant ainsi plus polarisé qu'il ne l'est en réalité. S'il estime qu'un système électoral de type proportionnel au niveau fédéral comporterait plus d'avantages que d'inconvénients, Massicotte conclut cependant à l'improbabilité d'une telle évolution dans un avenir prévisible.

12 L'existence du Parti réformiste a précédé de peu celle du Bloc québécois. Ce sont toutefois les rapides succès de ce dernier, qui firent du parti souverainiste l'Opposition officielle à Ottawa, à la grande indignation des Canadiens anglais, qui permirent au Reform Party d'aspirer au statut de parti national.

13 Voir Dufour (2000*a*, p. 139).

14 Voir la lettre au premier ministre Ralph Klein de Harper et al. (2001). Roger Gibbins (2001) fait bien ressortir cette nouvelle dynamique et le fait qu'elle compromet les assises politiques de l'ECUS dans l'Ouest du pays.

15 Au sujet de cette nouvelle dynamique, voir aussi Spector (2001).

16 « Rock rules out independent medicare referee » (2001).

17 Cela ressortait de plusieurs interventions lors d'une conférence sur le thème de l'union sociale intitulée « Perspectives and Directions : The Social Union Framework Agreement » organisée par le Saskatchewan Institute of Public Policy (SIPP) à l'Université de Regina, les 3 et 4 février 2000.

18 Ryan (2000).

19 Voir Dufour (1998), de même que Dufour (2000*b*).

20 Ce dynamisme québécois en matière sociale est bien rendu dans Noël (1997, p. 263). Voir aussi Vaillancourt (2002).

21 Parti libéral du Québec (2001, p. 102).

22 Les problématiques autochtone et multiculturelle ne sont pas de nature structurelle, dans le sens où l'entendait le rapport Pepin-Robarts.

23 C'est essentiellement pour ne pas pénaliser les étudiants québécois que le Québec a finalement conclu avec Ottawa une entente avec laquelle il doit vivre mais qui n'a rien réglé de fondamental dans ce dossier.

24 À cet égard, voir Dufour (1998, p. 20) et Dufour (2000*b*, p. 76-79).

Personnel de recherche de l'IRPP
Hugh Segal (président)
Geneviève Bouchard
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-présidente, gestion
Suzanne Ostiguy McIntyre

Production
Chantal Létourneau

Graphisme
Schumacher Design

IRPP
1470 rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org
Site Web : www.irpp.org

Binette, André. « Principes ». Dans *L'union sociale canadienne sans le Québec*, dir. Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.

Burelle, André. « Union sociale : mise en tutelle des provinces ». *Le Devoir*, 15 février 1999 : A7.

Dufour, Christian. *Le Défi québécois*. Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2000*a* (réédition).

——. *Lettre aux souverainistes québécois et aux fédéralistes canadiens qui sont restés fidèles au Québec*. Montréal, Stanké, 2000*b*.

——. *Rapport sur le projet d'Union sociale en regard de la vision québécoise du fédéralisme canadien*. Québec, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, juillet 1998.

Frémont, Jacques. « Mobilité ». Dans *L'union sociale canadienne sans le Québec*, dir. Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.

Gagnon, Alain-G. dir. *L'union sociale canadienne sans le Québec*. Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.

Gibbins, Roger. « Conjoncture variable : Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale ». *Enjeux publics*, vol. 2, n° 3 (f) (juillet 2001).

Harper, Stephen, Tom Flanagan, Ted Morton, Rainer Knopff, Andrew Crooks, Ken Boessenkool. « Un programme pour l'Alberta », *La Presse*, le 21 février 2001 : A19.

Lazar, Harvey. « The Social Union Framework Agreement : Lost Opportunity or New Beginning ». *Working Paper* 3, Kingston, School of Policy Studies, August 2000*a*.

——. « The Social Union Framework Agreement and The Future of Fiscal Federalism ». Dans *Canada : The State of the Federation, 1999-2000 : In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, dir . Harvey Lazar. Kingston, Institute of Intergovernemental Relations, 2000*b*.

Massicotte, Louis. « Pour une réforme du système électoral canadien. » *Choix*, vol.7, no 1, (février 2001).

Noël, Alain. « Étude générale de l'entente ». Dans *L'union sociale canadienne sans le Québec*, dir. Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.

——. « Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat ». Dans *Sortir de l'impasse : Les voies de la réconciliation*, dir. Guy Laforest et Roger Gibbins. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1997.

Parti libéral du Québec. *Un projet pour le Québec : affirmation, autonomie et leadership*. Rapport final (octobre 2001).

Phillips, Susan D. « SUFA and Citizen Engagement : Fake or Genuine Masterpiece ». *Enjeux publics*, vol. 2, n° 7 (décembre 2001).

« Rock Rules Out Independent Medicare Referee ». *The Gazette*, 14 novembre 2001 : A10.

Ryan, Claude. « L'entente sur l'union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois ». Dans *L'union sociale canadienne sans le Québec*, dir. Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.

Spector, Norman. « Klein et Landry sont faits pour s'entendre ». *Le Devoir*, 13 mars 2001 : A7.

Vaillancourt, Yves. « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne ». *Enjeux publics*, vol. 3, n° 2 (janvier 2002).

Publications de l'IRPP dans le même domaine :

Susan Phillips, "SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece?" *Policy Matters*, Vol. 2, no. 7 (December 2001).

Alain Noël, « Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales/Power and Purpose in Intergovernmental Relations », *Enjeux publics*, vol. 2, nº 6 (novembre 2001).

Roger Gibbins, "Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA/Conjoncture variable : Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale," *Policy Matters*, Vol. 2, no. 3 (July 2001).

Alain Noël, "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 2 (March 2000).

Alain-G. Gagnon and Hugh Segal (eds.), *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2000). ISBN: 0-88645-184-1

Ces publications sont disponibles sur notre site Web: www.irpp.org